

HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Politikfeldanalyse als strategisches Instrument der Kommunalpolitik?

Eine Untersuchung
am Beispiel des Politikfeldes Nachhaltigkeit

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Arts (B.A.)

im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Christoph Sprich

Studienjahr 2017/2018

Erstgutachter: Prof. Dr. Jörg Dürrschmidt
Zweitgutachter: Prof. Dr. Oliver Sievering

14. September 2017

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Anlagenverzeichnis.....	IV
Einleitung	1
1 Strategie, Steuerung und strategische Instrumente in der Kommunalpolitik.....	4
1.1 Betriebswirtschaftlicher Strategiebegriff.....	6
1.2 Verwaltungswissenschaftliche Strategiebegriffe.....	10
1.2.1 Zur Unterscheidung von Organisationsstrategien und Kommunalpolitischen Strategien	10
1.2.2 Spezifische strategische Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung.....	11
1.2.3 Strategisches Management: Der integrierende Ansatz der Hans-Böckler-Stiftung.....	13
1.2.4 Strategie im New Public Management: Das Neue Steuerungsmodell der KGSt	15
1.2.5 Strategie im New Public Management: Der Schmalenbach-Arbeitskreis	19
1.3 Strategiedefinition der vorliegenden Arbeit	23
1.4 Strategische Instrumente für die Kommunalpolitik – Bestand und Desiderata	25
2 Politikfeldanalyse und Kommunalpolitik	27
2.1 Mögliche Perspektiven einer Politikfeldanalyse als strategisches Instrument der Kommunalpolitik.....	27
2.2 Definitionen: Politikfeld, Policy und ihre Analyse.....	28
3 Beispielhafte Politikfeld-Analysen im Politikfeld Nachhaltigkeit:– Nachhaltige Stadtentwicklung als vielfacher Policy-Cycle	30
3.1 Policy-Cycles in der Kommunalpolitik.....	30
3.2 Nachhaltigkeit als Politikfeld	35

3.2.1	Nachhaltigkeit: Begriffsgeschichte und Definition	35
3.2.2	Nachhaltigkeit als Politikfeld	37
3.3	Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg als verschachtelte Policy-Cycles.....	38
	Fazit	42
	Anlagen	45
	Literaturverzeichnis	46
	Erklärung über das eigenständige Abfassen dieser Arbeit.....	51

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ebd.	ebenda
GemO BW	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
gpa	Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg
HBS	Havard Business School
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (engl.); internationale Naturschutzorganisation
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NPM	New Public Management (engl.)
NSM	Neues Steuerungsmodell
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (engl.); Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken
u.a.	und andere (Autoren)
u.ä.	und ähnliche(s)
UNEP	United Nations Environment Programme (engl.); Naturschutzprogramm der Vereinten Nationen
v.a.	vor allem
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.
vgl.	Vergleiche
WCS	World Conservation Strategy
WWF	World Wide Fund for Nature (engl.); internationale Naturschutzorganisation
z.B.	zum Beispiel
Zit.	Zitat

Anlagenverzeichnis

Alle Anlagen befinden sich, benannt entsprechend der folgenden Nummerierung, als PDF auf der beigelegten CD

- Anlage 1 Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016.
- Anlage 2 Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw) (2016): „In Führung gehen!“ – 10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg, Berlin: vhw(=vhw-Schriftenreihe, Bd. 5)
- Anlage 3 Fahl, Ulrich / Sippel, Maik / et al. (2011): Integriertes Klimaschutz- und Energiekonzept für Ludwigsburg, Stuttgart: IER,
- Anlage 4 Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (gpa) (2017): Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017, Karlsruhe: gpa.
- Anlage 5 Ludwigsburg (2006): Die elf Themenfelder des Stadtentwicklungskonzepts Ludwigsburg. Anlage 1 zur Vorlage Nr 235/06.
- Anlage 6 Ludwigsburg (2016): Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg.
- Anlage 7 Schedler, Kuno / Siegel, John Philipp (2004): Strategisches Management in Kommunen. Ein Integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Anlage 8 Spec, Werner / Geiger, Albert / Kurt, Martin (2010): Es geht ums Ganze: „Chancen für Ludwigsburg“ – das Stadtentwicklungskonzept, in: Informationen zur Raumentwicklung (4.2010).

Einleitung

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, in Städten wie in ländlichen Gemeinden, sehen sich bereits seit dem Ende des letzten Jahrtausends mit deutlich gestiegenen Anforderungen konfrontiert: Von Seiten der Bürger¹ steigen die Anforderungen an kommunale Dienstleistungen, der Rechtfertigungsdruck für Entscheidungen sowie der Wunsch nach Mitbestimmung. Aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen wie zum Beispiel demographischer Wandel, EU-Vorgaben, Verwaltungsmodernisierung und zuletzt die Integration von Geflüchteten sind komplexer denn je und bedürfen multidisziplinärer Antworten auf Seiten der Verwaltung.² Wenngleich in Baden-Württemberg die Kommunen in ihrer Gesamtheit Überschüsse erwirtschaften, bleiben eng begrenzte Ressourcen und Konsolidierung der Haushalte auch hier für die meisten Kommunen eine bestehende Herausforderung.³

Praxisnahe Berater der Kommunen haben den dadurch entstehenden Bedarf nach politischer Steuerung mit betriebswirtschaftlich inspirierten Managementkonzepten beantwortet – so zum Beispiel die KGSt mit ihrem Neuen Steuerungsmodell (siehe 1.2.4 unten). Ihr Lösungsvorschlag für den Steuerungsbedarf: Zielorientiertes strategisches Management. In der verwaltungswissenschaftlichen akademischen Debatte können diese unter dem Begriff (New) Public Management zusammengefasst werden.⁴ Verwaltungshandeln aller staatlichen Ebenen unterliegt jedoch sowohl ökonomischen, als auch juristischen und politischen Handlungslogiken. Dementsprechend sollte verwaltungswissenschaftliche Forschung interdisziplinär zwischen Staats- und Verwaltungsrechtslehre, Betriebswirtschaftslehre sowie Politik- und Sozialwissenschaft angelegt sein, will sie ihren Un-

¹ In der vorliegenden Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit bei personenbezogenen Bezeichnungen die männliche Form genutzt. Selbstverständlich beziehen sich die jeweiligen Bezeichnungen sowohl auf männliche wie auch auf weibliche Personen.

² Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 1; sowie Heinz (2000), S. 1f.

³ Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (2017), S. 36f.; sowie Kese/Zimmermann (2017), S. 1

⁴ Vgl. Bogumil/Jann (2004), S. 35f.; sowie Bogumil/Holtkamp (2006), S. 43f.

tersuchungsgegenstand vollständig erfassen.⁵ Bedauerlicherweise ist die Verwaltungsorganisation auf allen staatlichen Ebenen aus dem Blickfeld der Politikwissenschaft geraten. Gleichzeitig stehen die Kommunen als Forschungsobjekt im Schatten der „großen“ Politik auf EU-, Bundes- und Landesebene.⁶

Dies verwundert, sind Städte und Gemeinden doch zum einen ausführenden Stellen von Auftragsangelegenheiten nach Bundes- und Landesrecht – und damit letztlich Teil der Implementation von Bundes- und Landespolitik. Vor allem aber besitzen sie in den Selbstverwaltungsangelegenheiten Gestaltungsspielräume – wenngleich in unterschiedlichen Maße, abhängig davon, ob es sich um weisungsfreie Pflichtaufgaben oder freiwillige Aufgaben handelt. Innerhalb dieser Spielräume gilt die Allzuständigkeit des Rates.⁷ Dazu zählen grundsätzlich die Personalhoheit, die Planungshoheit, die Organisationshoheit, die Rechtsetzungshoheit, die Finanzhoheit und die Steuerhoheit.⁸ In diesen Bereichen finden in der Kommune genuin politische Handlungen statt, denn: Politik bezeichnet die Prozesse zur Willensbildung und Entscheidungsfindung über die Angelegenheiten eines Gemeinwesens sowie Handlungen und Ziele zu seiner Führung.⁹ Da politische Handlungslogiken Anwendung finden, sollten diese in praxisorientierten Modellen der kommunalen strategischen Steuerung auch abgebildet werden.¹⁰

Das Beobachten, Verstehen, Erklären und Evaluieren von politischen Entscheidungen ist innerhalb der Politikwissenschaft Aufgabe der Politikfeldanalyse.¹¹ Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, aus der Praxis heraus wissenschaftliche Erkenntnisse mit Nutzwert für die Praxis zu generieren, denn: „Für eine anwendungsorientierte Forschung, die auf praxisrelevante

⁵ Vgl. Bogumil/Jann (2004), S. 40f.

⁶ Vgl. Bogumil/Jann (2004), S. 38f.; sowie Bogumil/Holtkamp (2006), S. 10f.

⁷ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2006), S. 50-52.

⁸ Vgl. Engel/Heilshorn (2015), S. 83-105.

⁹ Vgl. z.B. Schmidt (2004), S. 538f.

¹⁰ Vgl. Fiedler/Vernau (2001), S. 34-39.

¹¹ Vgl. Reiter/Töller (2014), S.32f.

Empfehlungen nicht verzichten möchte, muss es also darum gehen, diese Empfehlungen [...] möglichst „informiert“ zu entwickeln“. ¹² Politikfeldanalyse verknüpft die empirische Fallstudie mit dem Versuch ihrer theoretischen Erklärung. Allerdings dominiert in der deutschen Tradition ein stark theoriegeleiteter Ansatz dominiert, in den USA hingegen ein praxisorientiert-beratender. ¹³ Des Weiteren gilt auch und gerade in der Politikfeldforschung, dass nur wenig Forschung über Kommunen durchgeführt wurde. ¹⁴

Angesichts dieser Einschränkungen möchte ich in der vorliegenden Arbeit folgende Frage untersuchen: Können mit Methoden der Politikfeldanalyse Ergebnisse erzielt werden, die für die kommunalpolitische Strategieformulierung verwertbar bzw. relevant sind? Können diese Methoden gar als Instrument in die Strategieformulierung integriert werden, ähnlich wie z.B. eine SWOT-Analyse?

Die Kriterien, was eine Strategie und ein strategisches Instrument definiert, werden anhand von betriebs- und verwaltungswirtschaftlichen Strategiedefinitionen entwickelt, da diese Ansätze in vielen Kommunen bereits mehr oder weniger ausgeprägt gelebt werden. Laut Kese/Zimmermann wird der betriebswirtschaftliche Steuerungsbegriff vor allem als Steuerung „nach innen“ verstanden, politikwissenschaftliche Steuerung hingegen als Steuerung nach innen als auch nach außen. ¹⁵ Daher werden die vorgestellten Strategiekonzepte der KGSt und die vorhandenen strategischen Instrumente hinsichtlich ihres Steuerungsumfangs (Organisation – ganze Kommune) betrachtet. Ebenfalls wird die spezifische strategische Situation von Kommunen im Unterschied zu Unternehmen dargelegt. Anhand dieser Überlegungen werden die vorhandenen strategischen Instrumente hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit bewertet sowie Desiderata für strategische Instrumente formuliert.

¹² Schedler/Siegel (2004), S. 20.

¹³ Vgl. Reiter/Töller (2014), S. 20-24.

¹⁴ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2006), S. 10f.

¹⁵ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 15.

In einem zweiten Schritt werden die Begriffe Politikfeld und policy geklärt. Die vielfältigen Forschungsansätze der Politikfeldforschung werden in der vorliegenden Arbeit nur cursorisch dargestellt. Die verwendeten Ansätze wurden danach ausgewählt, ob sie prinzipiell das Potential haben, für die kommunale Strategiebildung relevante Ergebnisse zu liefern. Auf ein systematisches Ausschlussverfahren wurde verzichtet, da die vorliegende Arbeit zeitlich und räumlich begrenzt ist. Die beiden verwendeten Ansätze und ihre Methodik werden skizziert.

Dann werden die Ansätze jeweils anhand einer exemplarischer Fallstudie innerhalb des noch relativ jungen Politikfeldes Nachhaltige Entwicklung (kurz: Nachhaltigkeit) überprüft, ob das skizzierte methodische Vorgehen Ergebnisse liefert, die für die Strategieformulierung nutzbar sind. Das Politikfeld Nachhaltigkeit bietet sich als Untersuchungsobjekt für diese These besonders an, da Nachhaltigkeit eine zielkonfliktfreie Integration der Zieldimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales bei gleichzeitig langfristiger Ausrichtung erfordert. Als Maß für die Komplexität des Themas kann gelten, dass das Politikfeld Nachhaltigkeit sich über mehrere Bereiche erstreckt, die gleichzeitig jeweils als eigenständige Politikfelder behandelt werden.¹⁶ Das Thema nachhaltige Entwicklung stellt an einen kommunalen Strategieprozess allerhöchste Ansprüche.

1 Strategie, Steuerung und strategische Instrumente in der Kommunalpolitik

In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion hat sich der Begriff Strategie vor allem als „strategisches Management“ etabliert. Seine Wurzeln liegen überwiegend in der betriebswirtschaftlichen Managementlehre. Die betriebs- und verwaltungswissenschaftliche Forschung zusammengekommen hat eine Vielzahl an theoretischen Definitionen und Denkschulen zum strategischen Management ausgebildet, die in ihrer Breite kaum mehr

¹⁶ So z.B. Köhling (2017) für das Politikfeld Sozialpolitik und Pamme/Grunow (2017) für die Umweltpolitik.

überblickt werden können.¹⁷ Diese Denkschulen widersprechen sich jedoch nicht, sondern sind vielmehr Ausdruck unterschiedlicher Perspektiven auf den Gegenstand strategisches Management. Es liegen kaum Erkenntnisse vor, welche Ansätze in der Praxis vorherrschen bzw. innerhalb der Verwaltungspraxis wirksam angewendet werden. Daher sehen z.B. Schedler/Siegel es als notwendig an, die zentralen Aspekte der Schulen in einem integrierten Ansatz zusammenzuführen.¹⁸

Für die verwaltungswissenschaftliche Definition des Begriffs Strategie wird daher auf eine deutschsprachige Auswahl von Ansätzen zurückgegriffen. Die Auswahl orientiert sich dabei an den von Schedler/Siegel (2004) als relevant bewerteten Ansätzen.¹⁹ Der Ansatz von Hinterhuber wird stellvertretend für die breite Diskussion des Begriffs in der Betriebswirtschaftslehre skizziert, um die wesentlichen Elemente eines betriebswirtschaftlichen Strategiebegriffs als Kontrastfolie herauszuarbeiten.

Betrachtet werden im Folgenden zunächst die Definitionen von Strategie, was der Begriff inhaltlich umfasst und wovon er zu unterscheiden ist. Dies dient dazu, für die vorliegende Arbeit eine trennscharfe und durch mehrere Ansätze begründete Definition strategischer Inhalte zu erhalten. Dazu werden auch Ähnlichkeiten, Anknüpfungspunkte und Unterschiede zwischen verwaltungswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Ansätzen hervorgehoben. Kommunen agieren nicht oder nur in wenigen Geschäftsfeldern in der Markt- und Konkurrenzlogik von Unternehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich dies auch in der Anlage strategischer Konzepte widerspiegelt.

Auch die prinzipielle Möglichkeit zur Gestaltung der organisatorischen Umwelt durch Anreize, Gebote und Verbote unterscheidet sich von der Gestaltungsmacht des Unternehmens grundsätzlich, die vor allem nach innen auf die Organisation, Produkte usw. gerichtet ist. Daher werden die verwaltungswissenschaftlichen Ansätze nach einer in 1.2.1 unten darge-

¹⁷ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 21.

¹⁸ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 20f.; sowie S. 30

¹⁹ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 31-38.

legten Systematik unterschieden, die für den kommunalpolitischen Bereich relevant ist: Genuin *kommunalpolitische Strategien* einerseits, die aus der Perspektive der Organisationverwaltung heraus nach außen auf die „wirkungsorientierte Steuerung“²⁰ von Sachverhalten in der Kommune gerichtet sind. Andererseits ausschließlich nach innen gerichtete *Organisationsstrategien*. Diese Unterscheidung ist im Hinblick auf die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit von Bedeutung.

1.1 Betriebswirtschaftlicher Strategiebegriff

Der Begriff Strategie wurde ursprünglich in den 1950er Jahren durch die Havard Business School (HBS) in die Management-Ausbildung eingeführt.²¹ Im deutschsprachigen Raum wurde dieser Ansatz zu Beginn der 1980er Jahre unter Anderem prominent von Hinterhuber aufgegriffen und im Hinblick auf die fortschreitende Forschungsdiskussion kontinuierlich weiterentwickelt. Unter der Strategie eines Unternehmens versteht er in diesem Ansatz die langfristigen Ziele des Unternehmens sowie die Politik und Handlungsmaßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele.²² Hinterhuber formulierte auf der Basis des HBS-Konzeptes ein Fünf-Phasen-Modell der Formulierung und Umsetzung einer Strategie:

1. Phase: Analyse der gegenwärtigen Situation und der Aussicht
2. Phase: Strategieformulierung
3. Phase: Erstellung der strategischen Planung und von Richtlinien, die der Umsetzung der Strategie dienen
4. Phase: Umbau der Organisation nach den Strategien
5. Phase: Umsetzung der Strategien²³

Sinn und Zweck einer Strategie ist für ihn: „Eine gute Strategie erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen oder eine Non-Profit-Einrichtung unter Bedingungen von Unsicherheit nachhaltig erfolgreich

²⁰ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 17.

²¹ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S.15; sowie Mintzberg et al. (2005), S. 17f.

²² Vgl. Hinterhuber (1984), S. 23-31.

²³ Vgl. Hinterhuber (1984), S. 37f.

ist“.²⁴ Die Inhalte einer Strategie sind rein qualitativer Natur im Unterschied z.B. zu Unternehmenszielen, die auch quantitativ sein können.²⁵

Von der strengen zeitlichen und inhaltlichen Abfolge von Phasen ist Hinterhuber in aktuellen Ausgaben seines Lehrbuchs zu Gunsten einer flexibleren Konzeption abgerückt. Strategien grenzt er, entsprechend ihres ansteigenden Abstraktionsniveaus, inhaltlich einmal nach oben ab: Von der „Unternehmerischen Vision“ und der „Unternehmenspolitik“ bzw. den Zielen (auch als „mission statement“ bezeichnet). Diese Ebenen entsprechen dem auch von vielen Kommunen bereits verwendeten „Leitbild“. Sie ergeben einen Rahmen für die Strategie, innerhalb dessen sie „als integrierendes Gesamtkonzept und als Prozess zur Erreichung von Zielen“²⁶ funktioniert. Nach unten werden operative Ebenen der Umsetzung der Strategie unterschieden: Aktionspläne, Organisation und Geschäftsprozesse sowie die eigentliche Umsetzung der Strategie. Ihre Inhalte ergeben sich aus den strategischen Vorgaben.²⁷ Diese Ableitung von Ebene zu Ebene bezeichne ich mangels Definition bei Hinterhuber als inhaltliche Abfolge.

Neben die sogenannten „präskriptive Strategie“ stellt er nun die „emergente Strategie“. Die präskriptive Strategie ist verbindlich und klar formuliert. Sie wird zeitlich im Vorfeld ihrer Umsetzung erarbeitet und inhaltlich nach dem top-down-Prinzip auf die operativen Ebenen übertragen. Die emergente Strategie hingegen wird ausgehend von nur sehr unscharfen Zielen im Verlauf ihrer Umsetzung an die Verhältnisse angepasst und konkretisiert. Sie zeichnet sich durch hohe Variabilität aus (siehe auch 1.2 unten). Somit wird die zeitliche Abfolge flexibilisiert und ein inhaltlich „rekursives“ Element tritt hinzu: Die top-down-Abfolge wird durch einen bottom-up-Feedback-Mechanismus über alle Ebenen der Umsetzung hinweg

²⁴ Hinterhuber (2011), S. 6.

²⁵ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 122f.

²⁶ Hinterhuber (2011), S. 45.

²⁷ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 42-54.

ergänzt, der die Strategie durch seine Rückkoppelungen ständig beeinflussen kann.²⁸

Der Prozess der Strategieentwicklung erfolgt in diesem Modell, indem in sechs Schritten ein „strategischer Handlungsspielraum“ der Organisationseinheit definiert wird:

- „1. Die Umweltanalyse und –prognose
2. das Unternehmensprofil oder die Unternehmensanalyse und –prognose (relative Stärken und Schwächen sowie Kernkompetenzen des Unternehmens),
3. die Identifizierung von Marktnischen mit günstigen Gewinnperspektiven
4. die kulturellen Wertmaßstäbe und Ideale der Unternehmensleitung sowie die strategische Profilierung des Unternehmens
5. die Verpflichtungen des Unternehmens gegenüber der Gesellschaft und
6. das Festlegen des strategischen Handlungsspielraumes“.²⁹

Die Wichtigkeit der Umweltanalyse ergibt sich für Hinterhuber aus dem Zweck der Strategie: „Wesentliches Element einer jeden Strategie ist ein flexibler Plan für die Anpassung des Unternehmens an die Umwelt“.³⁰ Die Umwelt der Organisation wird bei der Umweltanalyse auf Potentiale und Gefahren hin untersucht. Inhaltlich empfiehlt er, möglichst umfassende Informationen über die Umwelt der Organisation zu sammeln, entscheidende Faktoren zu identifizieren, sowie diese im Hinblick auf Vision und Mission zu interpretieren und kritisch zu bewerten. Dabei werden zukünftige Entwicklungen projiziert („Szenarien“), die dazu verwendeten Annahmen sind transparent darzustellen und zu hinterfragen. Die eigentliche Umweltanalyse erfolgt in drei Analysefeldern:

- Analyse der politischen, sozio-ökonomischen und technischen Entwicklung (z.B. Wirtschaftsentwicklung, politische Regelungen, gesellschaftliche Trends wie z.B. demographischer Wandel)
- Analyse der Branche (Nachfrage, Angebot, Wettbewerb)

²⁸ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 60-62.

²⁹ Hinterhuber (2011), S.124, kaum verändert gegenüber Hinterhuber (1984), S.47.

³⁰ Hinterhuber (2011), S. 125.

- Analyse der Konkurrenz innerhalb der Branche und der Positionierung des Unternehmens im Vergleich zur Konkurrenz.³¹

Bezogen auf die in der Umweltanalyse identifizierten erfolgskritischen Faktoren kann dann wiederum ein Stärken-/Schwächen-Profil der Organisation erstellt werden. Dieses Profil soll laut Hinterhuber immer auf die gegenwärtigen und antizipierten zukünftigen Umweltbedingungen bezogen sein. Identifizierte Stärken können als Kernkompetenzen definiert, diese als Wettbewerbsvorteil genutzt werden.³² Die kulturellen Wertmaßstäbe und Ideale des Managements einer Organisation sowie die Verpflichtungen des Unternehmens gegenüber der Gesellschaft werden als weitere Determinanten des strategischen Handlungsspielraumes nur beschrieben, jedoch ohne eine empfohlene Vorgehensweise darzulegen. Zur Analyse der Marktnischen schlägt Hinterhuber Markt-, Produkt- und Kundenorientierte betriebswirtschaftliche Methoden wie die Portfolio-Methode vor.³³ Aus diesen sechs Bewertungen, ihren antizipierten Veränderungen in der Zukunft sowie der Vision und Mission ergibt sich bei Hinterhuber der strategische Handlungsspielraum einer Organisation, innerhalb dessen ihre Führung aus mehreren möglichen Strategien wählt, um die Organisation so zu steuern und zu verändern, dass sie in der antizipierten Umwelt der Zukunft erfolgreich bestehen kann.³⁴

Die Strategie im betriebswirtschaftlichen Sinn zeichnet sich zusammengefasst aus durch ihre Langfristigkeit³⁵, die fundamentale Orientierung an den Ergebnissen einer Analyse der Organisations-Umwelt, ihre Ausrichtung auf die antizipierte zukünftige Entwicklung dieser Umwelt und des erfolgreichen Operierens des Unternehmens innerhalb seines Ökosystems. Weiterhin grenzt sie sich sowohl in ihrem zeitlichen Horizont, als auch hinsichtlich ihres inhaltlichen Abstraktionsniveaus nach oben von der

³¹ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 125-129.

³² Vgl. Hinterhuber (2011), S. 130-144.

³³ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 169-173. Auf eine detailliertere Darstellung wird mangels Übertragbarkeit auf kommunale Organisationen verzichtet.

³⁴ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 153-155.

³⁵ Allerdings reicht der zeitliche Maßstab nicht über einige wenige Jahre hinaus, abhängig von der Dynamik der Umwelt, vgl. hierzu Hinterhuber (2011), S. 122f.

dauerhaften Vision/Mission ab sowie nach unten von operativen Regelungen wie z.B. organisatorischen Maßnahmen, Plänen und Zielen. Dabei muss eine Strategie nicht notwendigerweise im Vorhinein fix geplant sein, sondern kann vielmehr flexibel in einem ständigen Feedbackkreislauf angepasst werden.

1.2 Verwaltungswissenschaftliche Strategiebegriffe

1.2.1 Zur Unterscheidung von Organisationsstrategien und Kommunalpolitischen Strategien

Schedler/Siegel unterscheiden zwei Arten von strategischen Themenfeldern: Einerseits Themen, die die „Kommune insgesamt“ betreffen, andererseits solche, die „Kommunalpolitik und –verwaltung“ selbst berühren.³⁶ Diese Unterscheidung ist für den kommunalpolitischen Bereich entscheidend: Themen der Kommune, wie z.B. Entwicklung als Wirtschaftsstandort oder auch lokale Nachhaltigkeit, sind aus der Sicht der Organisation Verwaltung (auch) nach außen gerichtet. Der Gestaltungsspielraum von Kommunen unterscheidet sich dabei von Thema zu Thema, abhängig von übergeordneten administrativen Vorgaben. Themen der Kommunalpolitik, wie z.B. die Implementation des neuen Steuerungsmodells oder Personalentwicklung zielen hingegen auf die Organisation selbst, also nach innen.

Der Begriff Politik bezeichnet nach gängiger politikwissenschaftlicher Definition die Prozesse zur Willensbildung und Entscheidungsfindung über die Angelegenheiten eines Gemeinwesens sowie Handlungen und Ziele zu seiner Führung.³⁷ Diese prinzipielle Möglichkeit zur Gestaltung der organisatorischen Umwelt sowohl durch Anreize als auch durch Gebote und Verbote unterscheidet sich von der vor allem nach innen gerichteten Gestaltungsmacht des Unternehmens grundsätzlich. Daher werden in der vorliegenden Arbeit solche Strategien als *kommunalpolitische Strategien*

³⁶ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 107f.

³⁷ Vgl. z.B. Schmidt (2004), S. 538f.

bezeichnet, die aus der Perspektive der Organisation heraus nach außen auf die „wirkungsorientierte Steuerung“³⁸ von Sachverhalten in der Kommune hin gerichtet sind. Ausschließlich nach innen gerichtete Strategien, werden als *Organisationsstrategien* bezeichnet. Kommunalpolitische Strategien können Organisationsstrategien beinhalten, die ihre Zielrichtung unterstützen.

1.2.2 Spezifische strategische Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltung

Spezifisch für die strategischen Rahmenbedingungen der Verwaltung ist aus Sicht von Schedler/Siegel eine inkrementalistisch kleinteilige Umsetzung von Veränderungen. Dieser steht ein normativer Anspruch auf langfristig ausgerichtetes Verwaltungshandeln durch die Umwelt entgegen: Es wird erwartet, dass „die Verwaltung zukünftige Probleme antizipiert und löst, bevor sie sich soweit ausdehnen, dass sie praktisch unlösbar werden“.³⁹ Es ist laut den Autoren zu erwarten, dass die strategische Herangehensweise diese Problemlösungskompetenz im Angesicht von sogenannten Megatrends erhöht.⁴⁰

Weitere Unterschiede zwischen kommunalen Organisationen und Unternehmen, die hinsichtlich der Strategieentwicklung zu berücksichtigen sind, liegen für Schedler/Siegel u.a. darin, dass

- Kommunen meist nicht innerhalb von Markt-/ Wettbewerbsmechanismen operieren, sondern in institutionellen Arrangements, so dass ihre Finanzierung mehrheitlich nicht von Marktgesichtspunkten abhängt.

³⁸ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 17.

³⁹ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 20-23, Zit. ebd

⁴⁰ Laut Schedler/Siegel sind diese Megatrends demographische Veränderungen, Wertewandel, zunehmende Aktivitäten verschiedener Interessengruppen, Form- und Aufgabenwandel des Staates, Finanzierungsprobleme öffentlicher Körperschaften sowie Globalisierung. Vgl. hierzu Schedler/Siegel (2004), S. 23f.

- Kommunen durch gesetzliche Gebote und institutionelle Arrangements in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt werden, insbesondere in Bereichen des hoheitlichen Handelns.
- die Verwaltungsspitze ebenfalls durch Gesetze, Regelungen sowie die Entscheidungen der politischen Akteure in den Gemeinderäten gebunden ist, insbesondere im Hinblick auf die Allokation von Ressourcen.
- Direktdemokratische Elemente und der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie (wie z.B. unter dem Konzept der Bürgerkommune) die strategischen Entscheidungen durch den Aufbau von Vetopositionen und eine steigende Komplexität beeinflussen.⁴¹

Aus diesen Feststellungen folgt, dass die Organisation Verwaltung ihre Strategien verglichen mit der Vorgehensweise für Unternehmen anders formulieren muss: Bei der Umweltbeobachtung sind soziale, ökonomische, politische und regulatorische Sachverhalte und Trends von herausragender Bedeutung, sowohl auf übergeordneten administrativen Ebenen (Europa, Bund, Land, Regierungsbezirk, Landkreis), wie auch konkret auf dem Gebiet der jeweiligen Kommune. Die Analyse der eigenen Stärken und Schwächen als Teil der Strategieformulierung wird von der besonderen strategischen Situation der Kommunalverwaltung in ihrer Bedeutung nicht berührt. Die Stellung der Organisation am Markt (Angebot, Nachfrage, Konkurrenz) ist jedoch weniger von Bedeutung als bei Unternehmen, da die Kommune im Grundsatz mit ihren „Kunden“ – also Bürgern, lokalen Unternehmen und Institutionen – nicht nach Markt-Mechanismen interagiert, ebenso wenig wie sie mit anderen Kommunen um „Kunden“ konkurriert (zu Ausnahmen siehe folgender Absatz). Vielmehr sind es die Mechanismen von Demokratie, Mitbestimmung, öffentlicher Kontrolle, die die Beziehung der Organisation Kommune zu ihrer Umwelt prägen.

Kommunen operieren in einigen Bereichen allerdings doch auch unter Markt- und/ Wettbewerbsbedingungen: So laut Schedler/Siegel bei der

⁴¹ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 89-93 sowie S. 135.

Personalrekrutierung unter Marktbedingungen (Personalmarkt, Konkurrenz mit anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern) oder beim Standortmarketing unter Wettbewerbsbedingungen (Konkurrenz mit anderen Gebietskörperschaften um wirtschaftliche Ansiedlungen, deren Ergebnisse sich z.B. in Einnahmemöglichkeiten für die kommunalen Haushalte und zukünftige Entwicklungschancen niederschlagen).⁴² Gleiches gilt selbstverständlich auch in Bereichen der Strategie, wo Kommunen bzw. kommunale Unternehmen freiwilligen Leistungen am Markt anbieten (z.B. kommunale Energieversorger). Die Bedingungen der organisatorischen Umwelt der Verwaltung sind damit in diesen Bereichen durchaus mit denen von Unternehmen zu vergleichen. Daraus ergibt sich als Arbeitshypothese für diese speziellen Bereiche ein vergleichbarer Bedarf an strategischer Umweltanalyse sowohl auf der politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Ebene, wie auch der „Konkurrenz“ und des „Marktes“.

1.2.3 Strategisches Management: Der integrierende Ansatz der Hans-Böckler-Stiftung

2004 erschien die Studie von Schedler/Siegel im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Ziel der Studie war es, sowohl die Breite der bisherigen Ansätze darzustellen als auch einen eigenen Zugang zu strategischem Management eröffnen, der Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente des strategischen Managements praxisorientiert integriert und auch mit Bezug auf die aktuelle Governance-Forschung betrachtet. Anstelle einer einheitlichen Definition des Strategiebegriffs arbeiten Schedler und Siegel mit einer Auswahl an Definitionen, deren zentrale Elemente im Folgenden herausgearbeitet werden.

Zentral ist für sie die Unterscheidung einerseits zwischen Strategie als Plan: Durch bewusste Entscheidungen passt sich eine Organisation an bereits erfolgte oder für die Zukunft antizipierte Veränderungen der Umwelt an, so dass die vorhandenen Ressourcen möglichst effektiv – also

⁴² Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 27f.

wirksam – eingesetzt werden. Zum anderen kann Strategie als Muster definiert werden, dass sich aus der retrospektiven Betrachtung des konsistenten Verhaltens einer Organisation ergibt, ohne dass diesem Verhalten eine bewusste Entscheidung zu Grunde lag.⁴³

Auf dieser Basis schlagen sie eine Definition des strategischen Managements vor, die ebenso wie die klassische betriebswirtschaftliche Definitionen die Langfristigkeit strategischen Handelns betont: „Strategisches Management ist die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung von Organisationen der Verwaltung“⁴⁴ Strategisches Management ist in dieser Sicht der erste Schritt zur operativen Arbeit an und mit einer Strategie: „Strategisches Management ist hier als bewusste Gestaltung dieser Strategien zu verstehen, von der Formulierung der Absichten über konkrete Maßnahmen zu deren Realisierung bis hin zur Evaluation der Bemühungen“.⁴⁵

Schedler und Siegel betonen dabei, dass strategisches Management „auch und gerade in der Verwaltung nicht ohne konzeptionelle und visionäre Elemente“⁴⁶ auskommt in Form von Planung, Leitbildern und ähnlichem. Auch in der verwaltungswissenschaftlichen Sichtweise dient strategisches Management als Mittel zur Anpassung der Organisation an eine sich in ihren Konditionen und Anforderungen ständig verändernde, komplexe Umwelt.⁴⁷

Die vier Gesichtspunkte der Strategieentwicklung sind für Schedler/Siegel

- Inhalte (strategische Themenfelder, Strategien und Ziele),
- Akteure (Verwaltungsspitze, Fachbereichsspitze, politische Gremien, Mitarbeiter, aber auch Bürger),
- Prozesse (Formulierung, Umsetzung und Evaluation der Strategie) und

⁴³ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 115-117.

⁴⁴ Schedler/Siegel (2004), S. 20.

⁴⁵ Schedler/Siegel (2004), S. 28.

⁴⁶ Schedler/Siegel (2004), S. 20.

⁴⁷ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 20f.

- Instrumente (zur Analyse, Formulierung und Verwirklichung).⁴⁸

Um Strategie im Sinne der vorliegenden Arbeit zu definieren, sind vor allem die von den Autoren vorgesehenen Strategieinhalte von Interesse. Ihre Herangehensweise, zunächst für den Erfolg der Gesamt-Organisation die besonders relevanten strategischen Themenfelder zu identifizieren, deckt sich prinzipiell mit dem betriebswirtschaftlichen Ansatz nach Hinterhuber. Die Strategie wird ebenfalls von der übergeordneten, allgemeinen Vision, Mission oder auch dem Leitbild abgegrenzt, daneben aber auch vom ebenfalls übergeordneten „strategischen Ziel“ unterschieden, das einen angestrebten zukünftigen Zustand beschreibt, für den Weg zur Zielerreichung jedoch Freiräume lässt.⁴⁹

Der Ansatz von Schedler/Siegel ist ein kommunalpolitisch-strategischer, wenngleich sie ihren Hauptfokus auf verwaltungsinterne Fragen legen. Dies lässt sich an den unter 1.2.2 oben dargestellten Überlegungen von Schedler/Siegel ablesen, sowie ihrer Wertung von externem Steuerungserfolg als Oberziel: „Adressaten- und Systemwirkung, also ein angestrebter Zustand bzw. dessen Veränderung außerhalb der Verwaltung muss aber letztlich als Maßstab für deren tatsächliche Wirksamkeit herangezogen werden“.⁵⁰

1.2.4 Strategie im New Public Management: Das Neue Steuerungsmodell der KGSt

Für den deutschsprachigen Bereich von besonderer Bedeutung sind die Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), da sie von besonders vielen Städten und Gemeinden rezipiert und umgesetzt werden. Insbesondere das Neue Steuerungsmodell (NSM) kann als wesentliche Grundlage der Verwaltungsreform in Deutschland angesehen werden: Die KGSt hat mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) 1993 einen wichtigen Grundstein für zielorientierte

⁴⁸ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 99-103.

⁴⁹ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 111-115.

⁵⁰ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 97.

Steuerung in Kommunen gelegt. Ziel war es, die kommunalen Haushalte, seinerzeit noch kameralistisch geführt, durch neue Instrumente und Indikatoren besser steuern zu können: Zentrales Instrument hierfür waren Ziele, umgesetzt einmal als „Produktbeschreibungen“, die Wirkungen, Standards, Ressourcen und Ergebnisziele für kommunale Leistungen beschreiben sollten; zum anderen in Form von Controlling und Kontraktmanagement, die den Ämtern, Eigenbetrieben und Beteiligungen Gestaltungsfreiheit erlauben, aber auch gleichzeitig messbare Vorgaben machen und ihre Einhaltung überwachen sollten. Hinzu kamen auf den Kundennutzen und auf Effizienz ausgerichtetes Qualitätsmanagement, Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Verknüpfung von Kosten und Leistungen.⁵¹

Die Schwachstellen dieser ersten Version des NSM wurden mittlerweile nicht nur von anderen Thinktanks kritisiert,⁵² sondern auch von der KGSt zum Anlass genommen, das Konzept zu einem integrativen strategischen Management weiterzuentwickeln. Dieses Konzept wurde im Jahr 2000 mit dem Ansinnen publiziert, Fragen nach der Entwicklung und Priorisierung von Zielen, der Priorisierung von Analysen, der Auswahl von Bewertungskriterien, den Umgang mit Ziel- und Interessenkonflikten, Verfahrenseffizienz und weiteren Unklarheiten des ursprünglichen Konzepts zu beantworten.⁵³

Die Antwort der KGSt ist in drei in Ebenen eingeteilte Managementbegriffe: Die allgemeinste, übergeordnete Ebene ist das normative Management. Es beinhaltet die Vision, Mission bzw. das Leitbild, also die langfristigen, übergeordneten Ziele, die „darauf ausgerichtet sind, die Lebens und Entwicklungsfähigkeit zu ermöglichen“.⁵⁴ Sie betreffen grundsätzliche Entscheidungen, wie die zukünftige Organisationskultur, -struktur und -vision

⁵¹ Vgl. KGSt (1993), S.3-40.

⁵² Vgl. Fiedler/Vernau (2001), S. 32-35.

⁵³ Vgl. Heinz (2000), S. 5.

⁵⁴ Vgl. Heinz (2000), S. 13, Zit. ebd.

aussehen sollen.⁵⁵ Von den Zielen des normativen Managements leitet sich die Strategie der Kommune ab. Auf der dritten Ebene, dem operativen Management werden die normativen und strategischen Vorgaben in messbare Leistungsziele und Maßnahmen umgesetzt. Auf dieser Ebene sind Leistungen und Prozesse angesiedelt sowie die klassischen, im Haushalt verorteten NSM-Elemente wie Produkte, Einnahmen und Ausgaben, Ressourcen-verbrauch u.a. Das dreiteilige Konzept gleicht im Wesentlichen den Ebenen des betriebswirtschaftlichen Konzepts.

Von den Zielen des normativen Managements leitet sich die Strategie der Kommune ab, die mittels strategischen Managements formuliert und umgesetzt wird: Es „ist auf den Aufbau, die Pflege und die Ausbeutung von Erfolgspotentialen gerichtet, für die Ressourcen eingesetzt werden müssen“.⁵⁶ Auch die KGSt betont, dass Strategie auf Chancen und Risiken der Umwelt, ihre mittelfristige Veränderung und die organisatorische Anpassung daran ausgerichtet ist. Da die Zukunft nicht exakt vorhersehbar ist, sollen Erfolgspotentiale aufgebaut werden, die Flexibilität ermöglichen und damit zukünftige Zielerreichung trotz komplexer Ungewissheiten versprechen.⁵⁷

Strategie wird in diesem Ansatz inhaltlich durch vier sogenannte Zielfelder definiert: Prozesse und Strukturen, Ressourcen, Produkte, Ergebnisse und Wirkungen, wobei Ergebnisse und Wirkungen („outcomes“) im Zentrum der Strategie stehen sollten. Die Zielfelder stellen eine auf Kommunen angepasste Variante der Balanced Scorecard dar (siehe 1.3 unten). Der Ansatz ist auf gesamtkommunale Strategien ebenso wie auf Teilstrategien für einzelne Handlungsfelder anwendbar, wobei Handlungsfelder kommunalen Politikfeldern wie z.B. „Jugend und Soziales“ entsprechen und von den Zielfeldern zu unterscheiden sind. Die zunehmende Dezentralisierung der Verwaltung durch Kontraktmanagement und Budgetierung bedürfe

⁵⁵ Vgl. Heinz (2000), S. 28-58.

⁵⁶ Heinz (2000), S. 13.

⁵⁷ Vgl. Heinz (2000), S. 64-73, sowie 93-98.

laut den Autoren der integrierenden Gegenwirkung des strategischen Managements, um sie effektiv steuern zu können.⁵⁸

Das zentrale Zielfeld „Wirkungen“ überträgt die Kern-Elemente der betriebswirtschaftlichen Strategieformulierung auf die Situation der Kommunen: Zunächst sind Strategische Relevanz und Prioritäten der Handlungsfelder zu klären, dann sollen die Entwicklung von Chancen und Risiken geklärt werden. Für die Relevanz eines „Problems“ seien seine Ursachen, das Ausmaß und die Betroffenen bestimmend. Risiken und Chancen sollen ebenfalls durch eine auf die Zukunft gerichtete Umweltanalyse bestimmt werden. Dafür werden abhängig vom betrachteten Handlungsfeld die relevanten Einflussgrößen u.a. aus den Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft, Technologie und Recht ausgewählt. Laut KGSt sollten daraus Trends abgeleitet werden, die im Optimalfall qualitativ und quantitativ bestimmt werden sollten. Die Priorität eines Handlungsfeldes ergibt sich aus seiner strategischen Relevanz (niedrig – mittel – hoch) sowie der Tendenz der Trends (Chancen, Risiken oder neutral).⁵⁹

Zuletzt werden auf dieser Basis strategische Ergebnis- und Wirkungsziele formuliert: „Die Ziele müssen sich strikt auf beabsichtigte Ergebnisse bzw. Wirkungen in der örtlichen Gemeinschaft konzentrieren und sollen noch keine Verbindung zu Programmen/Produkten der Kommune herstellen“.⁶⁰ Gleichzeitig stellen die Autoren an die Ziele den Anspruch, dass sie eindeutige, am besten quantifizierbare Kriterien für die Zielerreichung formulieren. Da die KGSt einen produktbasierten Haushalt und Kontraktsteuerung gemeinsam mit dezentralisierten Teilhaushalten als wichtigstes Werkzeug zur Umsetzung der Strategie vorsieht, unterscheidet sie zwischen Jahres- und Mehrjahreszielen. Der strategische Zeithorizont liegt dadurch, ähnlich wie bei den anderen Ansätzen, bei mehreren Jahren. Die Wirkungsziele umfassen dabei alle durch die Kommunalpolitik und -verwaltung steuerbaren kommunalen Angelegenheiten, wie eines der ge-

⁵⁸ Vgl. Heinz (2000), S. 94-98.

⁵⁹ Vgl. z.B. Heinz (2000), S. 98-108.

⁶⁰ Heinz (2000), S. 108.

nannten Beispiele belegt: „Weniger Menschen (minus x %) sollen von Sozialhilfe abhängig sein“.⁶¹ Es handelt sich also um einen kommunalpolitischen Strategieansatz im Sinne der in der vorliegenden Arbeit verwendeten Definition.

Die weiteren Zielfelder Prozesse und Strukturen, Ressourcen, Produkte beschäftigen sich u.a. mit Fragen der Prozessoptimierung, Budgeteckwerte, Effizienz, Effektivität bei der Zielerreichung, strukturellen Entscheidungen zur Leistungstiefe und –breite, Make-or-buy-Entscheidungen und der Produktstrategie.⁶² Dabei handelt es sich um die sehr umfangreichen organisationsstrategischen Aspekte des KGSt-Ansatzes (siehe 1.2.1 oben). Die weiteren Zielfelder sind den Wirkungszielen untergeordnet und sollen ihrer Umsetzung dienen, daher ist eine vollständige Strategie nach dem KGSt-Ansatz eine kommunalpolitische Strategie.

Die Begriffe „Handlungsfeld“ und „Problem“ werden von der KGSt synonym gebraucht,⁶³ der Schwerpunkt seiner Leitfragen liegt auf dem Antizipieren zukünftiger Herausforderungen. Dieser Ansatz deckt angesichts der bereits hohen kommunalen Aufgabendichte und –komplexität sicherlich die wichtigsten Bedürfnisse der Entscheider ab. Strategisches Potential zu gestaltendem Handeln in einer Kommune, das sich nicht als Problem abzeichnet, wird jedoch möglicherweise nicht erkannt.

1.2.5 Strategie im New Public Management: Der Schmalenbach-Arbeitskreis

Der Schmalenbach-Arbeitskreis „New Public Management“ ist ein seit 1999 bestehender Zusammenschluss von Wissenschaftlern und Praktikern aus dem Feld der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, der vorher (1983 bis 1998) als Controlling-Arbeitskreis firmierte. Er hat seine Erkenntnisse zum strategischen Management im Jahr 2001 als Sammel-

⁶¹ Vgl. Heinz (2000), S. 108, Zit. ebd.

⁶² Vgl. Heinz (2000), S. 109-145

⁶³ Vgl. z.B. Heinz (2000), S. 107.

band veröffentlicht. Laut der Definition des Arbeitskreises ist strategisches Management „konzeptionelles, das heißt grundlegendes, übergreifendes und weitreichendes Zielsetzen, Entscheiden und Handeln“⁶⁴, weiterhin sei es zu verstehen „im Sinne einer langfristig ausgerichteten, auf wesentliche Themen fokussierten Steuerung“.⁶⁵ Zweck des strategischen Managements ist „der Aufbau, die Pflege und die Realisierung von Erfolgspotentialen, welche das mittel- und langfristige Überleben der Organisation sicherstellen“.⁶⁶

Gegenüber dem strategischen Management von Unternehmen betont der Ansatz die dienst-, verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Grenzen bei der Gestaltung der Struktur der Organisation, obwohl gleichzeitig die Kommune als Dienstleistungsbetrieb klassifiziert wird. Im Unterschied zu finanziellen Formalzielen wie in Unternehmen, dominierten in der Verwaltung Sachziele, die durch die Logik des kompromissorientierten kommunalpolitischen Prozess oft bewusst unscharf ausfielen.⁶⁷

Am ursprünglichen Neuen Steuerungsmodell (NSM), dass die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 1993 vorgestellt hat, kritisieren die Autoren des Schmalenbach-Arbeitskreises, dass es Strategie und strategisches Management zunächst nicht mitgedacht und die Zielformulierung auf der Seite der Räte verortet habe, ohne die spezifisch politischen Handlungslogiken berücksichtigt zu haben. Um diese Leerstelle auszufüllen, schlagen sie eine ähnliche Vorgehensweise vor, wie Hinterhuber: Ausgehend von einer Analyse der Situation der Organisation sowie der Bedingungen ihrer Umwelt sollen zunächst mittels „Themenmanagement“ zu priorisierende Politikfelder identifiziert werden.⁶⁸

Die Autoren schlagen zur Umweltanalyse eine regionale sowie eine global-gesellschaftliche Betrachtung vor, anhand derer Chancen und Risiken der Entwicklungen identifiziert werden können: Als globale Veränderungs-

⁶⁴ Eichhorn (2001), S. 22.

⁶⁵ Fiedler/Vernau (2001), S. 30.

⁶⁶ Fiedler/Vernau (2001), S. 28.

⁶⁷ Vgl. Eichhorn (2001), S. 21-26, sowie Fiedler/Vernau (2001), S. 36.

⁶⁸ Vgl. Fiedler/Vernau (2001), S. 34-39.

treiber sehen sie Globalisierung, Digitale Revolution, Finanzielle Ressourcen sowie soziokultureller und demographischer Wandel. Der Regionalanalyse liegt die Idee zugrunde, dass zwischen den Kommunen ein regionaler Wettbewerb stattfindet.⁶⁹ Zu den auszuwertenden regionalen Einflussfaktoren zählen

„[...] Sozial- und Bevölkerungsstruktur, Einkommens- und Vermögensstruktur der Einwohner, Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur, Industriestruktur, Dienstleistungspotential, Innovationspotential der Region, Kultur- und Bildungspotential sowie deren jeweilige Entwicklungsperspektiven“.⁷⁰

Ergänzend empfehlen die Autoren eine Betrachtung der internen Stärken, Schwächen und Potentiale, z.B. in Form einer SWOT- oder Portfolio-Analyse⁷¹ (zu den einzelnen Analyseinstrumenten siehe 1.3 unten). Die Herangehensweise ist eine in ihren Fragestellungen auf die Situation der Verwaltung angepasste Variante der Methoden der betriebswirtschaftlichen Strategiefindung. Im Fall der internen Analyse und der vorgeschlagenen Instrumente ist sie sogar weitestgehend identisch (siehe 1.1 oben).

Wenngleich die Entscheidung über die Ziele Aufgabe des Rates bleibt, so verorten die Autoren die Verantwortung für die vorangehende Analyse, Identifikation, Auswahl und Aufbereitung der Themen zur Diskussion klar bei der Verwaltungsspitze, also dem (Ober-)Bürgermeister als Schnittstelle zwischen administrativem und politischem System. Die Schwerpunktsetzungen sollen dabei den begrenzten zeitlichen Ressourcen und der Handlungslogik des Rates entgegen kommen. Die in Form von Zielen operationalisierte Strategie kann dann durch die Verwaltungsspitze getrackt werden. Ziel sollte ein kontinuierlicher Abgleich der strategischen Ziele, ihrer Umsetzung und der Anforderungen einer sich weiter verändernden Umwelt sein.⁷²

Inhaltlich werden die strategischen Ziele zum einen von langfristigen Leitbildern unterschieden, die Werte verschriftlichen, Entwicklungsperspekti-

⁶⁹ Vgl. Budäus/Finger (2001), S. 45-48.

⁷⁰ Budäus/Finger (2001), S. 47.

⁷¹ Vgl. Budäus/Finger (2001), S. 47.

⁷² Vgl. Fiedler/Vernau (2001), S. 34-39, sowie Vgl. Budäus/Finger (2001), S. 47.

ven aufzeigen sowie Stärken und Kernkompetenzen betonen sollen. Strategie kann dann der nächste Schritt zur Umsetzung sein.⁷³ Weiterhin unterscheiden die Autoren einerseits die kommunale Gesamtstrategie. Ihre zentralen Bestandteile sind die Themenpriorisierung sowie die Beziehungen zwischen der Organisation und ihrem Umfeld: „Es geht darum, grundlegende Prinzipien und Strukturen der zukünftigen längerfristigen Aufgabenwahrnehmung festzulegen“.⁷⁴ Zum anderen sehen sie Teil-Strategien für spezifische, im Rahmen der Gesamtstrategie identifizierte kommunale Politikfelder. Hier gilt es „die zukünftigen Einflussfaktoren auf dieses Aufgabenfeld mit ihren Wirkungen zu erfassen und hieraus mögliche Handlungsstrategien abzuleiten“.⁷⁵

Inhaltliche Komponenten einer Strategie sollten Ziele, beabsichtigte Wirkungen (für die Kommune bzw. Bürger) und Rahmenwerte für den Ressourceneinsatz sein.⁷⁶ Neben der inhaltlichen Gestaltung wird auch die Allokation von Finanz- und Personal-Ressourcen dem strategischen Bereich zugeordnet, wobei die konkrete, zielbezogene Budgetierung als der Zielformulierung nachfolgend und nachrangig dargestellt wird.⁷⁷ Objekte für ein strategisches Management könnten beispielhaft die Breite des kommunalen Leistungsportfolios (insbesondere bei freiwilligen Aufgaben), aber auch die Leistungstiefe (Fragen des Outsourcing), aber auch ein integrierter Ansatz der Stadtentwicklungsplanung sein.⁷⁸

Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises thematisiert in erster Linie die Gestaltung der Kommunalverwaltung als Organisation, ist also ein Organisationsstrategischer Ansatz (siehe 1.2.1 oben). Dies zeigt sich insbesondere in den vorgeschlagenen Objekten des strategischen Managements. Auch setzt der Ansatz auf betriebswirtschaftliche strategische Instrumente, insbesondere für Bereiche, in denen Kommunen über ihre Ei-

⁷³ Reichard (2001), S. 86.

⁷⁴ Vgl. Budäus/Finger (2001), S. 44, Zit. ebd.

⁷⁵ Budäus/Finger (2001), S. 44.

⁷⁶ Vgl. Reichard (2001), S. 87.

⁷⁷ Vgl. Budäus/Finger (2001), S. 44; sowie Reichard (2001), S. 87f.

⁷⁸ Vgl. Reichard (2001), S. 90.

genbetriebe und Beteiligungen am Markt agieren. Zwar deuten einzelne Autoren an, dass Themen der politischen Steuerung der Kommune ebenfalls strategisch angegangen werden sollten.⁷⁹ Diese Sichtweise wird jedoch im Sammelband nicht aufgegriffen, was insbesondere die thematisierten Instrumente wie z.B. Benchmarking oder Portfoliomanagement deutlich machen.⁸⁰ Dennoch sind die Inhalte des Schmalenbach-Strategiebegriffs prinzipiell auch auf kommunalpolitische Strategien anwendbar, da eine Wirkungsorientierung mitgedacht wird.

Auffallend ist, dass die Analyse der Organisationsumwelt wie im betriebswirtschaftlichen Ansatz als unverzichtbare Grundlage jeder Strategie definiert wird. Klare ausformulierte Instrumente oder auch nur eine detaillierte Vorgehensweise zur Umweltbeobachtung fehlen jedoch. Die Umwelt der Organisation Verwaltung wird in allgemeinen Trends und anderen (regionalen) Kommunen gesehen, zwischen denen eine marktähnliche Standortkonkurrenz bestehen soll.⁸¹ Dabei sind Fragen danach, wie sich Gesellschaft und politische Rahmenbedingungen regional wie global ändern keineswegs trivial: Kommunen sind kraft ihrer Zuständigkeiten in wesentlich mehr Feldern und „Branchen“ aktiv, als ein durchschnittliches Unternehmen, was erfordert, aus zahlreichen komplexen Sachverhalten die richtigen Informationen zu extrahieren. Das politisch-administrative Gesamtsystem und seine Regelungen, in das Kommunen eingebunden sind, werden zwar als Unterschied zu Unternehmen proklamiert, jedoch nicht als Teil der kommunalen Umwelt mitgedacht.

1.3 Strategiedefinition der vorliegenden Arbeit

Die Eigenschaften, die in allen oben dargestellten Ansätzen eine Strategie theoretisch definieren lassen sich wie folgt zusammenfassen: Strategien

⁷⁹ So z.B. für die Bereiche Kriminalitätsprävention, Verkehrs- und Stadtplanung, vgl. Fiedler/Vernau (2001), S. 31, sowie Reichard (2001), S. 90.

⁸⁰ Vgl. Wendel (2001), S. 18f.

⁸¹ Eine Analyse der regionalen „Konkurrenz“ erscheint angesichts einer potentiell nationalen, europäischen, schlimmstenfalls globalen Standortkonkurrenz um Unternehmensniederlassungen als unzureichend.

sind Konzepte zur Anpassung von Organisationen an ihre sich verändernde Umwelt. Der angestrebte zukünftige Zustand der Organisation ist ein Zustand des Erfolgs, der durch das Erreichen von Zielen definiert wird. Strategien unterscheiden sich von Plänen durch ihre größere Flexibilität und regelmäßige Reevaluation sowie dadurch, dass sie nicht zwingend top-down und von Anfang an vorgegeben werden müssen sondern auch emergent sein können. Strategien zielen zeitlich grundsätzlich in die Zukunft und beziehen sich auf einen mittelfristigen Zeithorizont von mehreren Jahren. Sie sind daher abzugrenzen von langfristigen, feststehenden Konzepten wie Leitbildern sowie ihrer Umsetzung in konkreten Maßnahmen, Plänen et cetera.

Die Strategie wird in allen Ansätzen auf Basis einer Analyse der Organisationsumwelt formuliert, bei der wesentliche Einflussfaktoren zu identifizieren und in die Zukunft fortgeschrieben werden. Weiterhin ist darauf aufbauend eine Analyse der eigenen Organisation, ihrer Produkte, Prozesse und Strukturen und konkurrierender Organisationen in den strategisch vordringlichen Handlungsfeldern durchzuführen. Eine als in der zukünftigen Umwelt als erfolgreich(er) antizipierte Form der eigenen Organisation wird schließlich durch Ziele beschrieben, die Strategie beschreibt die Richtung, die eingeschlagen werden soll, um das Ziel zu erreichen.

Spezifisch für die Strategie der Kommune ist, dass ihre Finanzierung mehrheitlich nicht von Marktgesichtspunkten abhängt. Die Stellung der Organisation am Markt (Angebot, Nachfrage, Konkurrenz) ist damit für die Strategieformulierung nur in wenigen, bestimmten Fällen von Bedeutung. Spezifisch ist für die Situation der Kommunalverwaltung und -politik aber auch ihr Verhältnis zu ihrer Umwelt: Sie besitzt die prinzipielle *Möglichkeit zur Gestaltung der unmittelbaren organisatorischen Umwelt*, also der Kommune. *Kommunalpolitischen Strategien* sind daher auch *nach außen* auf die „wirkungsorientierte Steuerung“⁸² von Sachverhalten in der Kommune hin gerichtet. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zwischen den

⁸² Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 17.

nach innen gerichteten Strategieansätzen von Hinterhuber sowie dem Schmalenbach-Arbeitskreis und der KGSt-Definition, die eine wirkungsorientierte Steuerung der Kommune umfasst.

Gleichzeitig besitzen Kommunalverwaltung und -politik im Vergleich zu Unternehmen einen deutlich *begrenzteren strategischen Handlungsspielraum*, da ihre gesamte relevante Umwelt größeren Einfluss auf sie ausübt: Zum Beispiel durch die Ansprüche der kommunalen Gesellschaft und der lokalen Wirtschaft, ihren repräsentativ- und direktdemokratischen Einflüssen, vor allem aber auch die komplexen institutionellen und regulatorischen Arrangements im europäischen Mehrebenensystem. Dies *begrenzt ihren strategischen Handlungsspielraum* auf vielfältige Art und Weise.

1.4 Strategische Instrumente für die Kommunalpolitik – Bestand und Desiderata

Strategische Instrumente sind Instrumente, die zur Analyse von Informationen, zur Konzeption und zur Umsetzung von Strategien genutzt werden können.⁸³ Da nach den oben verwendeten Definitionen die Umsetzung der Strategie dem operativen Management zugerechnet wird,⁸⁴ werden im Folgenden nur Instrumente zur Analyse und Konzeption betrachtet. Um als kommunalpolitisches strategisches Instrument im Sinne dieser Untersuchung gelten zu können, müssen diese weiterhin im Rahmen von kommunalpolitischen Strategien (siehe 1.2.1 oben) anwendbar sein.

Die KGSt zum Beispiel schlägt als Methoden zur Strategieformulierung unter anderem die Portfoliotechnik zur Bewertung kommunaler Leistungen nach Potentialen und Problemen, Stärken-Schwächen-Profile zur Beurteilung von Produkten und Prozessen, Best- und Worst-Case-Szenarien zur Einschätzung der Kosteneffizienz und die Transaktionskostenanalyse zur Bestimmung von Organisationsformen und Auslagerungs- bzw. Make-or-

⁸³ Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 183f.

⁸⁴ Vgl. z.B. Heinz (2000), S. 20f.

buy-Entscheidungen vor.⁸⁵ Die von der KGSt vorgeschlagenen Instrumente entsprechen den Instrumenten des betriebswirtschaftlichen Ansatzes weitestgehend,⁸⁶ wenngleich sie auf die kommunale Situation angepasst wurden: So nutzt z.B. das Stärken-Schwächen-Profil statt dem Vergleich mit tatsächlicher Konkurrenz Benchmarking mit anderen Kommunen und Soll-Ist-Vergleich.⁸⁷ Die strategischen Anforderungen der Marktlogik, die sich in den Instrumenten wiederfinden, werden durch Surrogate ersetzt. Die vorhandenen Instrumente liefern in erster Linie Informations-Input für strategische Entscheidungen, die sich auf die innere Organisation der Verwaltung beziehen: Ressourcen, Strukturen, Prozesse.

Der spezifischen strategischen Situation von Kommunen wird durch die vorhandene Auswahl an Instrumenten in zwei Bereichen nicht bzw. nur unzureichend Rechnung getragen: Unzureichend berücksichtigt ist die Möglichkeit der Kommunalverwaltung und –politik zur Gestaltung der Kommune. Zwar kann die Wirkung einer Leistung prinzipiell in Form eines Stärken-Schwächen-Profils erfasst werden, Leistungen können untereinander und möglicherweise sogar mit anderen Kommunen verglichen werden.⁸⁸ Das Instrument liefert jedoch zunächst nur Anhaltspunkte dafür, *ob* Verbesserungspotential existiert, nicht jedoch, *wie* dieses aussehen könnte. Hier fehlt unter den klassischen strategischen Ansätzen ein *systematischer* Ansatz, mit dem z.B. vergleichende Informationen über Herangehensweisen in anderen Kommunen erhoben werden und der auch der spezifisch politischen Qualität kommunaler Strategien gerecht wird. Denn diese werden im Wechselspiel von Verwaltung und kommunaler Vertretung entwickelt, das Agieren der Verwaltung wird „politisiert“, die kommunalen Akteure verfügen über eine spezifische Handlungslogik.⁸⁹

⁸⁵ Vgl. Heinz (2000), S. 104-143; ähnlich Schedler/Siegel (2004), S. 183-194.

⁸⁶ Vgl. Hinterhuber (2011), S. 125-200.

⁸⁷ Vgl. Heinz (2000), S. 130.

⁸⁸ Vgl. z.B. Heinz (2000), S. 130.

⁸⁹ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 22; sowie Bogumil/Jann (2005), S. 179f; sowie Reichard (2001), S. 84.

Ebenfalls unzureichend durch strategische Instrumente abgedeckt ist der spezifische strategische Handlungsspielraum von Kommunalpolitik und -verwaltung (siehe 1.3 oben): Die unmittelbare Umwelt der Kommune, ihre Einwohner und ansässigen Unternehmen, interagieren als Bürger mit der Organisation Verwaltung, nicht nur als Kunden. Vereinzelt wird daher in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur eine kommunale Stakeholderanalyse, also „die Analyse ihrer Anspruchsgruppen und deren Erwartungen“⁹⁰ vorgeschlagen. Diese deckt die kommunale Organisationsumwelt zumindest teilweise ab – ohne jedoch ihre Interaktion mit Kommunalpolitik und-verwaltung in den Blick zu nehmen.

Der spezifische strategische Handlungsspielraum der Kommune zur ihrer erweiterten Organisationsumwelt – dem europäischen Mehrebenensystem – (siehe 1.3 oben) wird schließlich durch die behandelten Instrumente gar nicht abgedeckt: Die vorgeschlagene Umweltanalyse⁹¹ (KGSt) bzw. die SWOT-Analyse als erweiterte Stärken-Schwächen-Analyse⁹² (Hans-Böckler-Stiftung) behandelt rechtliche Trends als ein Faktor unter vielen bzw. überhaupt nicht. Dies wird der engen Einbindung der Kommunen in Regeln und Zusammenhänge, wie unter 1.2.2 oben beschrieben, nicht gerecht.

2 Politikfeldanalyse und Kommunalpolitik

2.1 Mögliche Perspektiven einer Politikfeldanalyse als strategisches Instrument der Kommunalpolitik

In der Politikfeldforschung ist Forschung über Kommunen rar gesät. Kommunen als Forschungsobjekt verfügen bei weitem nicht über die gleiche Beliebtheit wie Politik auf EU-, Bundes- und Landesebene.⁹³ Daher betrachtet die vorliegende Arbeit zunächst, welche Herangehensweise der Politikfeld-Analyse sich prinzipiell eignet, um die unter 1.4 oben formulier-

⁹⁰ Schedler/Siegel (2004), S. 186f.

⁹¹ Vgl. Heinz (2000), S. 104f.

⁹² Vgl. Schedler/Siegel (2004), S. 184f.

⁹³ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2006), S. 10f.

ten Anforderungen an ein strategisches Instrument der Kommunalpolitik zu erfüllen.

Die erste Möglichkeit ist, die Kommune als Forschungsobjekt zu betrachten: Durch systematische Betrachtung von Kommunen werden vergleichende Informationen über Herangehensweisen in (anderen) Kommunen erhoben (Benchmarking von Methoden). So können auch Erkenntnisse hinsichtlich der *politischen* Konzeption und Umsetzung der betrachteten kommunalen Strategien gewonnen werden. Dabei können sowohl die Kommunalpolitik und-verwaltung, als auch das kommunale Umfeld in den Blick genommen werden.

Es ist aber auch denkbar, die Perspektive der Kommune auf ihre politische Umwelt im Mehrebenensystem einzunehmen: Ziel ist dann, Trends oder Veränderungen zu identifizieren, die den kommunalen Handlungsspielraum betreffen, bzw. die das Verstehen des bestehenden Handlungsspielraumes ermöglichen. Das wäre ein Beitrag zur Strategieformulierung im Rahmen einer auf die strategische Situation von Kommunen optimierten Umweltanalyse.

Da die Politikfeldforschung methodologisch extrem aufgefüchert ist, wird angesichts des begrenzten Raumes in der vorliegenden Arbeit eine Pragmatische Auswahlentscheidung getroffen: Ausgewählt wurde mit dem Policy-Cycle ein Politikfeldforschungsansatz, der von Kesse/Zimmermann bereits auf die Kommunalpolitik angewendet wurde. Damit wird hier der Ansatz gewählt, die Kommune zum Forschungsobjekt zu machen.

2.2 Definitionen: Politikfeld, Policy und ihre Analyse

Der Begriff Politikfeld ist in der Politikwissenschaft fest etabliert, jedoch nicht eindeutig definiert: Eine allgemein geteilte Definition existiert laut Loer et al. nicht.⁹⁴ Teilweise werden Politikfelder einfach aus der Alltagssprache oder von Institutionenbezeichnungen in die Wissenschaft übernom-

⁹⁴ Vgl Loer et al (2015). S. 8f.

men („Sozialpolitik“, „Umweltpolitik“).⁹⁵ Basierend auf einer Literaturliteraturauswertung schlagen Loer et al. folgende Definition vor: Ein Politikfeld ist „eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente“.⁹⁶ Haunss/Hofmann ergänzen als weiteres konstituierendes Merkmal „die politische Auseinandersetzung um Rahmenbedingungen, Ziele, Finanzierung etc.“.⁹⁷ Sie interpretieren außerdem „spezifisch“ so, dass von Akteuren und Institutionen das Politikfeld als eigenständige Konstellation angesehen wird.⁹⁸ Diese einander ergänzende Definitionen werden für die vorliegende Arbeit im Folgenden zu Grunde gelegt. Sie benennen auch bereits die möglichen Untersuchungsgegenstände der Politikfeldanalyse.

Praktisch kein Lehrbuch zur Politikfeldanalyse kommt ohne den Begriff der Policy aus. Die meisten unter dem Oberbegriff Politikfeldanalyse gelisteten Ansätze, die dem englischsprachigen Raum entstammen, haben „Policy-“ als Präfix.⁹⁹ Reiter und Töller z.B. setzen implizit voraus, dass eine Policy (Politikinhalt) den zentralen Untersuchungsgegenstand einer Politikfeldanalyse darstellt. Sie definieren eine Policy als „eine oder mehrere kollektiv verbindliche Regelungen“, wobei diese nicht zwingend eine staatliche Regelung darstellen müssen, sondern z.B. auch freiwillige Vereinbarungen umfassen.¹⁰⁰ Dies entspricht den „Instrumenten“ der Politikfeld-Definition.¹⁰¹ Die anderen Elemente des Politikfeldes bilden sie ab in den klassischen Kategorien der Politikwissenschaft, Polity (Politikstrukturen, Institutionensysteme) und Politics (Prozesse der konflikthafter Entscheidungsfindung). Sie sind „erklärende Variablen“ für die abhängige (zu erklärende) Variable Policy.¹⁰² In der Politikfeld-Sichtweise nach Loer et al.

⁹⁵ Vgl. Döhler (2015), S. 52.

⁹⁶ Loer et al. (2015), S. 9.

⁹⁷ Haunss/Hofmann (2015), S. 30.

⁹⁸ Vgl. Haunss/Hofmann (2015), S. 30.

⁹⁹ Vgl. z.B. Schneider/Jannig (2006), S. 7f.

¹⁰⁰ Vgl. Reiter/Töller (2014), S. 17, Zit. ebd.

¹⁰¹ Vgl. Loer et al. (2015), S. 9f.

¹⁰² Vgl. Reiter/Töller (2014), S. 32f., Zit. ebd.; Sie unterscheiden sie fünf Typen von zu erklärenden abhängigen Variablen: Policy-Inhalte, Nicht-Entscheidungen, Policy-Wandel

können hingegen alle konstituierenden Elemente des Politikfeldes als abhängige Variable behandelt werden.¹⁰³ Zwischen einer Policy und dem Begriff des Politikfeldes wird von den Autorinnen nicht weiter unterschieden.

Forschungspraktisch ergibt sich daraus: Es ist legitim, ein Politikfeld durch seine Policies zu analysieren, da zusammenhängende Policies ein Teil dessen sind, was ein Politikfeld ausmacht. Umgekehrt ist es jedoch in jedem Fall notwendig, das behandelte Politikfeld zu definieren - insbesondere wenn die Untersuchung einer Policy als Ansatz zur Politikfeldanalyse genutzt werden soll. Ein neuartiges Politikfeld wie Nachhaltigkeit (siehe 3.2.2 unten) hat sich überdies noch nicht in offenkundigen Strukturen und Instrumenten (entsprechend benannte Ministerien, Gesetze u.ä.) manifestiert. Es ist daher auch wichtig, die Existenz eines Politikfeldes zu prüfen, um eine reine Proklamation ohne untersuchbare empirische Wirkungszusammenhänge zu verhindern.

3 Beispielhafte Politikfeld-Analysen im Politikfeld Nachhaltigkeit:– Nachhaltige Stadtteilentwicklung als vielfacher Policy-Cycle

3.1 Policy-Cycles in der Kommunalpolitik

Kese und Zimmermann haben vorgeschlagen, das politikfeldanalytische Konzept des Policy-Cycle auch auf die Kommunalpolitik anzuwenden.¹⁰⁴ Der Policy-Cycle fokussiert auf die Prozessdimension von Policy-Entstehung, -Veränderung und -Implementation. Politikstrukturen, Institutionensysteme und Akteure (Polity) und Prozesse der konflikthafter Entscheidungsfindung (Politics) wären somit „erklärende Variablen“ für die abhängige (zu erklärende) Variable Policy. Dem widersprechen aber z.B. Blum/Schubert: Mangels Theorie-Anbindung können mit Hilfe des Policy

(„Varianz im Zeitverlauf“), Policy-Differenzen (Ländervergleich) und Policy-Outcomes, vgl. hierzu Reiter/Töller (2014), S. 16-24.

¹⁰³ Vgl. Loer et al. (2015), S. 9f.

¹⁰⁴ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 19-25.

Cycles keine Erklärungen gefunden werden. Weiterhin ist er Methode der Politikfeldanalyse, jedoch durch seine Policy-orientierung analytisch nicht an ein Politikfeld gebunden (siehe 2.2 oben).

Dem Modell unterliegt laut Schneider/Janning die Annahme, dass Kommunalpolitik und –verwaltung als System funktionieren, das Inputs aus seiner kommunalen Umwelt erhält und Problemlösungen als Outputs generiert. Dieser Ablauf wird idealtypisch in fünf Phasen untergliedert: Zunächst wird in Phase eins ein Problem definiert, dann folgt das Agenda-Setting, schließlich wird eine Policy formuliert, sie wird durch Maßnahmen implementiert, die schließlich in die Programmformulierung übergehen. Dies ist laut Schneider/Janning der kleinste gemeinsame Nenner aller Policy-Cycle-Ansätze. In einem letzten Schritt kann die Policy des Weiteren evaluiert werden:

„Bei wiederholten politischen Problemlösungsprozessen, die in der Art einer Rückkopplungsschleife immer wieder ablaufen, ist die Evaluationsphase die Verzweigungsstelle, an der entschieden wird, ob eine Policy endgültig abgeschlossen ist (Terminierung) oder wieder in die Thematisierungsphase zurück geführt wird.“¹⁰⁵

Die idealtypische Aufteilung ist ein analytisches Hilfsmittel, in der Realität sind Abweichungen, unklare Mischformen an der Tagesordnung.¹⁰⁶

Auf die kommunale Ebene übertragen kann eine Problemdefinition durch lokale Stakeholder wie Ratsfraktionen, Interessengruppen wie z.B. Bürgerinitiativen oder lokalen Medien erfolgen.¹⁰⁷ Denkbar wäre auch eine Problemdefinition durch die Verwaltung, die dann den nächsten Schritt des Agenda Settings auf höheren Ebenen der Verwaltung durchläuft (oder auch nicht). Da die Kommunalverwaltung gegebenenfalls auch per Gesetz Aufgaben nach Weisung erledigen muss, ordnen die Autoren eine solche

¹⁰⁵ Vgl. Schneider/Janning (2006), S. 48-50, Zit. S. 49.

¹⁰⁶ Vgl. Blum/Schubert (2009), S. 101f.; sowie Schneider/Janning (2006), S. 49f.

¹⁰⁷ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 20.

Weisung ebenfalls der Problemdefinitionsphase zu, die dann extern In EU, Bund oder Land erfolgt ist.¹⁰⁸

Es jedoch fraglich, ob Entscheidungen zu Weisungsaufgaben überhaupt einem kommunalen Policy-Cycle zugeordnet werden sollte, da weder die Problemdefinition noch die weiteren Phasen des Policy-Cycles innerhalb der Kommune stattfinden– von der Implementierung abgesehen, die dann kommunal erfolgt. Allenfalls Entscheidungen über organisatorische und finanzielle Details könnten hier kommunal getroffen werden. Kese/Zimmermann rechnen diese jedoch auch der Implementierung zu.¹⁰⁹

In der meist auf nationalstaatliche Politik bezogenen Policy-Cycle-Literatur wird der Übergang von der Problemdefinition zur Agenda-Setting-Phase als Flaschenhals beschrieben, bei der staatliche Aufmerksamkeit und öffentliche Problemwahrnehmung nicht linear verknüpft sind. Die Agenda wird letztlich durch die Regierung gesetzt.¹¹⁰ Denn: Bei der Agenda geht es im Wortsinne um die „Tagesordnung“. Entweder die Abstimmungsgenda (inhaltlich) oder die Zeitplanagenda können in den meisten westeuropäischen Ländern durch die Regierung gesteuert werden.¹¹¹ In der Kommune sind die Kommunalverwaltung – insbesondere die Verwaltungsspitze – und der Gemeinderat die Agenda Setter, da sie letztlich entscheiden, ob eine Problemdefinition durch die Institutionen behandelt wird, so Kese/Zimmermann.¹¹² Vergleicht man jedoch die Agenda-Setting-Kompetenz-Differenz zwischen Exekutive und Legislative mit der zwischen Bürgermeister und Rat, kommt man angesichts der zentralen Rolle des Bürgermeisters bei der Sitzungsplanung und –vorbereitung¹¹³ zu dem Schluss, dass sie überwiegend bei ihm liegt.

In der Phase der Policy-Formulierung werden Ziele, Maßnahmen und Prozesse formuliert, bzw. sofern sie in den vorangegangenen Phasen bereits

¹⁰⁸ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 20.

¹⁰⁹ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 23.

¹¹⁰ Vgl. Blum/Schubert (2009), S. 108-110.

¹¹¹ Vgl. Knill/Tosun (2015), S. 82f.

¹¹² Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 20.

¹¹³ Vgl. Engel/Heilshorn (2015), S. 147.

diskutiert wurden, wieder aufgegriffen. Im klassischen Modell ist dies die Phase der Gesetzesentwürfe und Gesetzgebung, einem Abstimmungsprozess zwischen Ministerien und Parlament, wobei erstere die inhaltlichen Schwerpunkte setzen. Sie wird immer noch begleitet von Input und Rückkoppelung von Parteien, Interessenverbänden oder Wirtschaftsunternehmen, aber mit abnehmender Tendenz gegenüber den vorangegangenen Phasen.¹¹⁴

Zu den Policies im kommunalen Bereich zählen Kese/Zimmermann Leitbilder, Strategien, kommunale Satzungen und den Haushalt bzw. seine Budgets. Diese können nur im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben angesiedelt sein. Die formulierenden Akteure sind Gemeinderat und Kommunalverwaltung, wobei den formalen Entscheidungen durch den Rat ein informeller Austausch vorangeht, was die Verwaltung „politisiert“.¹¹⁵ Zu ergänzen ist, dass auch die Bürgerschaft als potentielle Institution gezählt werden kann: Das Bürgerbegehren bzw. der Bürgerentscheid nach §21 GemO BW rückt prinzipiell alle Aufgaben in Zuständigkeit des Gemeinderats in die Reichweite einer Entscheidung durch die Bürger.¹¹⁶ Auch formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten wie z.B. in der Bauleitplanung vorgesehen oder freiwillige Beteiligungsformen können zu dieser Phase gerechnet werden.

Die Forschung hat zwei Faktorenkomplexe identifiziert, die den Erfolg von Politikimplementierung beeinflussen. Der erste wesentliche Faktor sind die in der Policy angelegten Steuerungsinstrumente. Hier hat die Politikfeldforschung drei Policy-Typen und ihre Wirkweise, Aufwand sowie Vollzugsprobleme identifiziert:

- Regulative Programme beeinflussen durch Regelsetzung; hoher Aufwand für Kontrolle und Sanktion; Tendenz zu Normverstößen.

¹¹⁴ Vgl. Blum/Schubert (2009), S. 113f.

¹¹⁵ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 20; sowie Engel/Heilshorn (2015), S. 83-105.

¹¹⁶ Ausgenommen von einer Bürgerbeteiligung sind damit in erster Linie Weisungsaufgaben und durch Hauptsatzung auf den Bürgermeister übertragene Aufgaben, vgl. zu Einzelheiten Engel/Heilshorn (2015), S. 212-218.

- Anreizprogramme motivieren die Adressaten indirekt; Wirkung schlecht vorhersehbar; geringerer Aufwand aber hohe Ausgaben; Mitnahmeeffekte.
- Leistungsprogramme motivieren Adressaten; Angebot sichergestellt, Inanspruchnahme nicht; hoher administrativer Aufwand und hohe Ausgaben; Effizienzmängel.¹¹⁷

Der zweite Faktor wird von Schneider/Janning als „Akteurskonstellation des Implementationszusammenhangs“ bezeichnet.¹¹⁸ Auf kommunaler Ebene kann bei der Implementierung die Programmkonkretisierung und der Ressourcenbereitstellung unterschieden werden.¹¹⁹ Akteur ist auf kommunaler Ebene die Verwaltung, die zunächst die Policy auszulegen hat und eigene Handlungsspielräume in erheblichem Maß besitzt, die sie mit Entscheidungen ausfüllt. Die Ressourcenbereitstellung ist die Entscheidung über organisatorische (Zuständigkeit, Personalressourcen, Abläufe) und finanzielle Fragen. Auf den Erfolg der Implementation – also die Zielerreichung – wirkt sich erheblich aus, wie diese Spielräume von den Akteuren genutzt werden. Dies gilt sowohl für Weisungsgebundene als auch für Weisungsfreie Aufgaben.¹²⁰

Im idealen Modell eines Policy-Cycles wird der Kreis durch eine Evaluation der Policy abgeschlossen: Wurden die unterliegenden Wirkungsziele (Outcome / Impact) erreicht? Wenn das Wirkungsziel final erreicht wurde, kann die Policy „terminiert“ werden. Andernfalls beginnt der Kreislauf von neuem, da das Problem fortbesteht.¹²¹

Die heuristische Natur des Policy-Cycles macht ihn zu einem Instrument, das klar strukturierte, komplexitätsreduzierte Erkenntnisse über politische Prozesse generiert.¹²² Er richtet seinen Fokus auf Outcomes/Impacts,¹²³

¹¹⁷ Vgl. Schneider/Janning (2006), S. 59.

¹¹⁸ Vgl. Schneider/Janning (2006), S. 58f.

¹¹⁹ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 23.

¹²⁰ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 24.

¹²¹ Vgl. Kese/Zimmermann (2017), S. 25.

¹²² Vgl. Blum/Schubert (2009), S. 101, sowie S130-134.

¹²³ Vgl. Blum/Schubert (2009), S. 131-134.

was ihn für kommunalpolitische Untersuchungen interessant macht. Das Erkenntnisinteresse ist auf die Wege und Veränderungen von Politikgehalten gerichtet. Seine mangelnde Theorietiefe steht dem Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit – systematischer Vergleich und Übertragbarkeit – nicht im Weg. Aus kommunaler Sicht ist jedoch der Weg z.B. einer bundespolitischen Idee durch Öffentlichkeit und Gesetzgebung nicht von Interesse. Interessant ist aus Sicht eines „Benchmarking von Methoden“ jedoch die Analyse von kommunalen Policy-Zyklen, wie ihn Kesse/Zimmermann vorschlagen. Im Vergleich mit anderen Kommunen können möglicherweise strategische Steuerungspotentiale erkannt werden. Er kann ebenfalls als ein auf politische Handlungslogiken angepasster Managementkreislauf zur Konzipierung von Strategien und ihrer Umsetzung verwendet werden. So können z.B. Erkenntnisse aus der Implementationsforschung bereits in die Phase der Politikformulierung einfließen, um die mit einer Policy beabsichtigten Wirkungs-Ziele besser zu erreichen.

3.2 Politikfeld Nachhaltigkeit

3.2.1 Nachhaltigkeit: Begriffsgeschichte und Definition

Die Idee einer globalen nachhaltigen Entwicklung, so Bornemann, wurzelt in den 1970er Jahren. 1973 wurden erstmals die berühmten „Grenzen des Wachstums“ diskutiert: Durch das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft wird, so nahm man an, der Ressourcenverbrauch die begrenzte Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen der Erde (fossile Energieträger, Agrarland) sowie die Regenerationsfähigkeit der Ökosysteme übersteigen. Konzeptuell diskutierte man etwa zeitgleich 1972 auf der Umwelt-Konferenz von Stockholm darüber, ökologischen, ökonomischen und sozialen Fortschritt auszubalancieren. Damit war das Problemfeld abgesteckt, noch ohne dass der Begriff der Nachhaltigkeit verwendet wurde. Das Schlagwort „Sustainability“ wurde erstmals 1980 mit der „World Conservation Strategy“ (WCS) von der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), dem United Nations Environment

Programme (UNEP) und dem World Wide Fund for Nature (WWF) auf die Tagesordnung gesetzt. In der WCS wurde Nachhaltigkeit jedoch noch als rein ökologisches Konzept formuliert.¹²⁴ Hier wurde die ursprünglich aus der Forstwirtschaft stammende Idee, Ökonomie und Ökologie zu verbinden, indem pro Jahr nicht mehr Holz geschlagen wird, als nachwachsen kann, auf die gesamte Umweltpolitik übertragen.¹²⁵

Die heute gängige Definition von nachhaltiger Entwicklung als globales, ressourcenökonomisches Prinzip, das soziale, ökonomische und ökologische Zielsetzungen vereinen bzw. Zielkonflikte auslösen soll, wurde erstmals 1987 im Abschlussbericht der sogenannten Brundtland-Kommission¹²⁶ entwickelt. Aufgenommen in die 1992 in Rio de Janeiro im Rahmen einer UN-Konferenz¹²⁷ verabschiedete Agenda 21 setzte sich das Brundtland-Konzept von Nachhaltigkeit durch: „Bis heute stellt der Brundtland-Bericht *die* zentrale konzeptionelle und inhaltliche Bezugsgrundlage einer Vielzahl wissenschaftlicher und politischer Nachhaltigkeitskonzeptionen dar“.¹²⁸

Nachhaltige Entwicklung stellt einen Fortschrittsprozess dar, in dessen Rahmen Nachhaltigkeit als Ziel angestrebt wird.¹²⁹ Inhaltlich ist der normative Anspruch, bei Entscheidungen die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales möglichst gleichwertig zu berücksichtigen. Zielkonflikte sind dabei nicht vermeidbar, sie sollen dargestellt und in offener Diskussion besprochen werden, wobei alle Anspruchsgruppen zu beteiligen sind.¹³⁰ Nachhaltigkeit hat weiterhin einen zeitlichen Aspekt: Nachhaltigkeit ist erreicht, wenn die Lebensbedürfnisse in der Gegenwart und der Zukunft aneinander angeglichen sind. Gegenwärtige Grundbedürfnisse wer-

¹²⁴ Vgl. Bornemann (2014), S. 201-204.

¹²⁵ Vgl. Hauff (2014), S. 3.

¹²⁶ Eigentlich: Weltkommission für Umwelt und Entwicklung.

¹²⁷ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) – Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung

¹²⁸ Vgl. Bornemann (2014), S. 201-204; Zit. ebd., S. 204, Kursivsetzung entsprechend Quelle.

¹²⁹ Vgl. Kiese/Zimmermann (2017), S. 65.

¹³⁰ Vgl. Hauff (2014), S. 12, sowie S. 179f.

den befriedigt, „ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (intergenerationelle Gerechtigkeit).¹³¹ Nachhaltigkeit hat nicht zuletzt einen geo-räumlichen Aspekt dahingehend, dass die genannten Ziele globale Gültigkeit haben, d.h. auch ein Ausgleich der Bedürfnisse zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stattfinden sollte, so dass Grundbedürfnisse überall abgedeckt sind (intragenerationelle Gerechtigkeit).¹³²

3.2.2 Nachhaltigkeit – ein Politikfeld?

Kann Nachhaltigkeit als Politikfeld betrachtet werden? Basierend auf der unter 2.2 oben entwickelten Definition kann die Frage bejaht werden. Die spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente¹³³ liegt vor, wie sich z.B. anhand der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung allein auf deutscher Bundesebene belegen lässt: Durch den direkten Bezug auf die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und die Konferenz von Rio de Janeiro 1992 knüpft die Bundesregierung an die dort etablierte, elaborierte Problemdefinition, wie auch die angebotenen Lösungskontexte an. Als bundesstaatliche Akteure und Institutionen innerhalb der Bundesregierung werden das Bundeskanzleramt, der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung sowie der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung benannt. Als Akteure und Institutionen außerhalb der Bundesregierung werden unter anderem der Rat für Nachhaltige Entwicklung, das deutsche Nachhaltigkeitsnetzwerk von Oberbürgermeistern und die Initiative zur Schaffung regionaler Netzstellen benannt. Als Instrument kann bereits die Strategie selbst gelten, genauso aber auch die beinhaltenen Maßnahmen wie z.B. Indikatoren, Monitoring, Kommunikation, oder Stärkung der Politikkohärenz. Anhand der explizit mit dem Präfix bezeichneten Berichte, Strategien und spezifisch geschaffenen Gremien zeigt sich

¹³¹ Vgl. Hauff (1987), S. 46, Zit. ebd.

¹³² Hauff (2014), S. 9.

¹³³ Loer et al. (2015), S. 9.

auch eindeutig, dass von Akteuren und Institutionen das Politikfeld als eigenständige Konstellation angesehen wird.¹³⁴ Die Klammer des Politikfeldes, die kommunale Akteure wie die Stadt Ludwigsburg (siehe 3.3 unten) aber auch die Landesregierungen mit der Bundesregierung verknüpft, ist die von allen verwendete Problemdefinition der UN in der Tradition der Rio-Konferenz, fortgesetzt in der Agenda 2030.

3.3 Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg als verschachtelte Policy-Cycles

Die Stadt Ludwigsburg begann im Jahr 2004, ein Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung zu etablieren: Neben einer vernetzteren Planung und Politikgestaltung war das erklärte Hauptziel, eine Entwicklung im Sinne der dreidimensionalen Nachhaltigkeit (siehe 3.2.1 oben) und unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der Konferenz von Rio de Janeiro im Jahr 1992 zu etablieren. Die Initiative zum inhaltlich grundlegenden Stadtentwicklungskonzept ging von der Kommunalverwaltung aus:

„Bereits in der Ideenphase des Projekts Ende 2003 stand fest, dass die wichtigen sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklungsprozesse ressortübergreifend koordiniert werden müssen. Ein Vorbereitungsteam und eine Klausur der Führungskräfte stellten intern organisatorisch und inhaltlich die Weichen. Außerdem wurde eine vom Oberbürgermeister gelenkte Geschäftsstelle eingerichtet, die mit zwei Mitarbeitern (einem Stadtplaner und einem Verwaltungsfachmann) besetzt war.“¹³⁵

In der Folge wurde 2004 der Gemeinderat zunächst im Rahmen einer Klausurtagung miteinbezogen, in der er eigene inhaltliche Schwerpunkte setzen konnte. So wurden Bedenken zerstreut, die vorgesehene Bürgerbeteiligung könnte die Rolle des Gremiums schwächen. Der Rat stimmte Ende 2004 einer mehrphasigen, aufeinander aufbauenden, breiten Bürgerbeteiligung in der Form eines Stimmungsbilds, eines „Dialogsommers“

¹³⁴ Vgl. Bundesregierung (2016).

¹³⁵ Vgl. Spec (2010), S. 264f, Zit. S. 265.

und zweier Zukunftskonferenzen, deren Ziel das Stadtentwicklungskonzept „Chancen für Ludwigsburg“ war.¹³⁶

In den Zukunftskonferenzen wurden von 96 Bürgern, 16 Verwaltungsmitarbeitern und 16 Gemeinderäten zu elf Themen¹³⁷ Ziel, Visionen und Leitsätze entwickelt und diese zu Leitprojekten und Maßnahmen fortentwickelt. Aus dem Dialogsommer flossen „wertvolle Anregungen“ ein,¹³⁸ was wohl so zu interpretieren ist, dass die Themen-Agenda weitestgehend durch die Verwaltung erarbeitet wurde. Die elf Leitsätze (sie entsprechen einem Leitbild bzw. einer Vision, je ein Leitsatz zu jedem Thema) sowie die dazugehörigen strategischen Ziele wiederum hat der Gemeinderat Mitte 2006 mit überwältigender Mehrheit beschlossen.¹³⁹ Auf der operativen Ebene dokumentiert ein Masterplan zu jedem Thema konkrete Maßnahmenvorschläge

Da das Nachhaltigkeitsmanagement einem Managementkreislauf folgt,¹⁴⁰ wurden die Zukunftskonferenzen institutionalisiert, um das Stadtentwicklungskonzept zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Sie fanden seitdem 2009, 2012 und 2015 statt. Die veränderten Ziele werden wiederum vom Gemeinderat bestätigt.¹⁴¹ Hinzu treten Fachkonzepte wie das 2010 erarbeitete Gesamtenergiekonzept, ein integriertes Klimaschutz- und Energiekonzept. Im Gesamtenergiekonzept wurden u.a. Grundlagen und Voraussetzungen für mögliche Energieeinsparungen, den Einsatz von regenerativen Energien und zur CO₂-Reduktion zusammengetragen, aber auch das Ziel, die lokale Wirtschaft bei Ihrer Umstrukturierung zu unterstützen und Arbeitsplätze im Bereich Energie zu schaffen.¹⁴² Das Gesamtenergie-

¹³⁶ Vgl. Spec (2010), S. 265.

¹³⁷ „Attraktives Wohnen, Bildung und Betreuung, Energieversorgung, Grün in der Stadt, Kulturelles Leben, Lebendige Innenstadt, Mobilität, Vielfältiges Sportangebot, Vitale Stadtteile, Wirtschaft und Arbeit, Zusammenleben von Generationen und Nationen“, Spec (2010), S. 267.

¹³⁸ Vgl. Spec (2010), S. 267.

¹³⁹ Für Leitsätze und Ziele siehe: Ludwigsburg (2006).

¹⁴⁰ Situation prüfen – Ziele weiterentwickeln – Ziele beschließen – Umsetzung durch Masterpläne – Berichterstattung und Evaluation; vgl. Ludwigsburg (2016), S. 12.

¹⁴¹ Vgl. Spec (2010), S. 267f, sowie Ludwigsburg (2016), S. 9.

¹⁴² Vgl. Fahl/Sippel/et al. (2011), S. 64-81.

konzept wurde erstellt, um die allgemeineren Zielsetzungen des Stadtentwicklungskonzeptes zum Thema Energieversorgung auszuformulieren, das im Themenfeld Energie eine nachhaltige, umweltfreundliche und bezahlbare Energieversorgung anstrebt.¹⁴³

Im voranstehenden, prozess- und akteursorientiert dargestellten Beispiel lassen sich gleich mehrere Policy-Cycle ausmachen: Einmal der *Meta-Cycle*, in dem ein neuer Modus für ein zukünftiges System der Politikformulierung ausgehandelt wird. Die Stadtverwaltung schlägt eine umfassende Bürgerbeteiligung zur Formulierung der Inhalte vor. Die Initiative bei der Problemdefinition (Methode, um effizientes Nachhaltigkeitsmanagement zu erlauben) liegt bei der Verwaltung, ebenso, wie sie das Thema auf die Agenda setzt. Der Gemeinderat formuliert eine implizite Policy für den Ablauf, wenn er seine Teilnahme und sein Letztentscheidungsrecht betont. Letzteres steht ihm auch ohne Beschluss zu und bindet die Akteure. Die Implementierung scheint hier unkritisch für die Beteiligten zu sein. Eine zumindest informelle Evaluation hat stattgefunden, denn die Veränderungen in der Methode der Politikformulierung wurden durch die Akteure offensichtlich reflektiert:

„Der Gemeinderat und auch die Verwaltung erkannten, dass es eine große Bereicherung für die konzeptionelle Arbeit sowie die Beratungs- und Entscheidungsprozesse ist, sich der Anliegen der Bürgerschaft früh bewusst zu werden und sich den Reichtum von Ideen und Impulsen aus der Bürgerschaft zu erschließen. Für die Motivation der Bürgerinnen und Bürger war es wichtig, dass sie wahrnehmen konnten, dass zwar nicht alle Vorschläge, aber doch ein beachtlicher Teil in den kommunalpolitischen Entscheidungen Niederschlag fanden.“¹⁴⁴

Das Wirk-Ziel, einen funktionierenden neuen Prozess zur Policy-Aushandlung zu etablieren, wurde erreicht.

Das eigentliche Stadtentwicklungskonzept stellt einen weiteren Policy-Cycle dar, den *Strategy-Cycle*, an dessen Ende umsetzbare Leitsätze und Strategieziele stehen sollen. Festzuhalten ist, dass im Beispiel die Problemdefinition und das Agenda-Setting wiederum weitestgehend in der

¹⁴³ Vgl. Ludwigsburg (2006), S. 13.

¹⁴⁴ Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2016), S. .

Hand der Kommunalverwaltung liegen: Das Überthema Nachhaltigkeit wurde durch die Verwaltung als zu bearbeitendes Problem definiert, sie hat die auszuformulierenden Felder vorgegeben, ebenso wie sie die Termine und den Modus der Bürgerbeteiligung festgelegt hat. Problemdefinition und Agenda-Setting sind hier klar in der Hand der Kommunalverwaltung, ebenso wie sie die damit die Politik-Formulierung ähnlich einer Pfadabhängigkeit¹⁴⁵ determiniert. Bei der Politikformulierung zeigt sich gleichzeitig, dass die Bürgerschaft auf der Ebene von Strategien und Leitbildern erfolgreich als formulierungsmächtiger Akteur zu Verwaltung und Rat hinzugezogen werden kann, auch ohne dass er eine Vetoposition über Bürgerbegehren aufbauen muss. Im Gegensatz zur harten Beteiligung nach GemO kann man hier von einer weichen Beteiligung sprechen. Bei der Implementierung schließlich reproduzieren sich strategische Policies, die übergeordnete Wirkungsziele formulieren: Da sie operativer Umsetzungen bedürfen, zieht ihre Implementierung Tochter-Policies, die eigene *Sub-Cycles* begründen: So zum Beispiel die Fach-Strategien wie das Gesamtenergiekonzept, oder auch die Masterpläne, die Maßnahmen und operative Ziele für die Verwaltung vorgeben.¹⁴⁶ Der *Strategy-Cycle* ebenso wie die Unter-Kreisläufe werden durchweg hinsichtlich ihrer Aktualität und Zielerreichung evaluiert und damit fast automatisch einem neuen Durchlauf zugeführt: Entweder in unveränderter Form, da sie noch nicht erreicht wurden oder aber verbessert. Sofern möglich sollten die Outcomes im Rahmen einer Policy-Cycle-Analyse objektiv bewertet werden.

Auffallend ist, dass der Policy-Cycle die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Ludwigsburg relativ widerspruchsfrei abbildet. Er hat eine weitreichende Ähnlichkeit mit dem verwendeten Management-Kreislauf: Situation prüfen entspricht der Problem-Definition, Ziele weiterentwickeln

¹⁴⁵ Vgl. Bogumil/Holtkamp (2006), S. 11.

¹⁴⁶ „Der Gesamtmasterplan besteht aus elf Teil-Masterplänen zu den einzelnen Themenfeldern. Hier werden die unterschiedlichen Themen und Maßnahmen gebündelt. Überlegungen der Umsetzung, Erfolgsfaktoren, Indikatoren, eine strukturierte Konzeption (Wer macht was bis wann?) und die zu erreichenden Ziele spielen ebenfalls eine wichtige Rolle“; vgl. Spec (2010), S. 270f.

und Ziele beschließen entspricht der Politikformulierung – Umsetzung entspricht Implementierung und Evaluation entspricht Evaluation. Dies spricht umgekehrt dafür, dass man in der auf das kommunale Umfeld gerichteten Strategieplanung auf den Policy-Cycle setzen sollte: Er ist für weitere Politikwissenschaftliche Konzepte anschlussfähig und kann somit den Blick für die Handlungsmöglichkeiten erweitern. Insbesondere schärft der Policy-Cycle den Blick dafür, wo im kommunalpolitischen Prozess welche Akteure eingebunden sind bzw. eingebunden werden können.'

Fazit

Angeichts dieser Einschränkungen möchte ich in der vorliegenden Arbeit folgende Frage untersuchen: Können mit Methoden der Politikfeldanalyse Ergebnisse erzielt werden, die für die kommunalpolitische Strategieformulierung verwertbar bzw. relevant sind? Können diese Methoden als abgeschlossene Instrumente in die Strategieformulierung integriert werden?

Festzuhalten ist, dass die bislang genutzten Instrumente, die meist aus der Betriebswirtschaftslehre übernommen wurden, der spezifischen strategischen Situation von Kommunen nicht in allen Bereichen gerecht werden: Sie bilden die Möglichkeit der Kommunalverwaltung und –politik zur Gestaltung der Kommune nicht ab, da sie keine systematischen Anhaltspunkte dafür liefern, *wie* Verbesserungspotential realisiert werden kann. Gleichzeitig decken tradierte Instrumente wie die Stakeholderanalyse die unmittelbare Umwelt der Kommunalpolitik- und verwaltung, ihre Einwohner und ansässigen Unternehmen, nicht ab, da diese als Bürger mit der Organisation Verwaltung interagieren, nicht nur als Kunden.

Durch systematische Betrachtung von Kommunen können vergleichende Informationen über Herangehensweisen in (anderen) Kommunen erhoben werden (*Benchmarking von Methoden*). So können auch Erkenntnisse gewonnen werden, die der spezifisch politischen Qualität kommunaler Strategien Rechnung tragen. hinsichtlich der *politischen* Konzeption und Umsetzung der betrachteten kommunalen Strategien gewonnen werden.

Im Betrachteten Politikfeld Nachhaltigkeit hat sich gezeigt, dass der vollständige Policy-Cycle die Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Ludwigsburg widerspruchsfrei abbilden konnte. Der Policy-Cycle kann daher als Idealbild eines kommunalpolitischen Managementkreislaufs angesehen werden.

Sein Fokus auf die Akteure verknüpft das spezifisch Politische am Policy-Prozess – seine Aushandlungsprozesse – mit der aus der Betriebswirtschaft übernommenen Idee der Stakeholderanalyse. Er ist darüber hinaus in der Lage, die Akteure innerhalb des politischen Prozesses zu verorten. Diese Verortung kann sowohl auf Grund theoretischer Überlegungen geschehen oder aber durch den strukturierten Vergleich der Phasen mit anderen Gemeinden.

Daher ist meine These, dass auf die praktischen Anforderungen der Kommunen hin ausgewählte Methoden der Politikfeldanalyse einen Mehrwert bei der kommunalen Strategieformulierung gegenüber den bestehenden Strategischen Instrumenten liefern kann. Dabei ist natürlich die Einschränkung zu machen, dass der Beleg nur für eine spezifische Methode in einem Politikfeld vorliegt. Weitere Untersuchungen sollten sich der Frage widmen, ob der Policy-Cycle in anderen kommunalen Politikfeldern außer Nachhaltigkeit anwendbar ist und ob der Vergleich mit anderen Kommunen auch in der Praxis fruchtbar ist.

Ein weiteres Forschungsdesiderat ist der strategische Handlungsspielraum von Kommunalpolitik und -verwaltung in ihrer erweiterten Organisationsumwelt. Dieser wird wie gezeigt durch die behandelten Instrumente gar nicht abgedeckt, da rechtliche Faktoren systematisch unterschätzt werden.

Zuletzt bleibt die Frage offen, ob solche Betrachtungen in den Kommunen direkt vorgenommen werden können und sollen, ob dies ein Steckpferd der praxisnahen Berater ala KGST werden sollte oder ob die wissenschaftliche kommunalpolitische Beratung an Hochschulen verortet sein sollte. Zumindest einige Anleihen sollten auch die betriebswirtschaftlich

ausgerichteten Strategiekonzepte bei der Politikfeldanalyse machen, um ihre Blinden Stellen an die kommunale Realität anzupassen.

Anlagen

Alle Anlagen befinden sich, benannt entsprechend der Nummerierung im Anlagenverzeichnis, als PDF auf der beigefügten CD

Literaturverzeichnis

- Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (=Grundwissen Politik, Bd. 36).
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (=Grundwissen Politik, Bd. 42).
- Bornemann, Basil (2014): Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, Text abrufbar unter <https://doi.org/10.1007/978-3-658-04901-0> [03.08.2017].
- Budäus, Dietrich / Finger, Stefanie (2001): Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene, in: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos (=Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174), S. 40-51.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Text abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=20 [11.09.2017].
- Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw) (2016): „In Führung gehen!“ – 10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg, Berlin: vhw(=vhw-Schriftenreihe, Bd. 5), Text abrufbar unter: <https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg->

- Internet/get/params_E-1369824971/6266228/vhw_Schriftenreihe_5.pdf [11.09.2017].
- Döhler, Marian (2015): Das Politikfeld als analytische Kategorie, in: der moderne Staat - dms 8 (1), S. 51-69.
- Eichhorn, Peter (2001): Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, in: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos (=Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174), S. 21-27.
- Engel, Rüdiger / Heilshorn, Torsten (2015): Kommunalrecht Baden-Württemberg, 10 Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Fahl, Ulrich / Sippel, Maik / et al. (2011): Integriertes Klimaschutz- und Energiekonzept für Ludwigsburg, Stuttgart: IER, Text abrufbar unter: https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet/get/params_E-603322954/1426612/GEK_Abschlussbericht.pdf [11.09.2017].
- Fiedler, Jobst / Vernau, Katrin (2001): Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells, in: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos (=Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174), S. 28-39.
- Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (gpa) (2017): Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2017, Karlsruhe: gpa, Text abrufbar unter: https://www.gpabw.de/fileadmin/user_upload/pdf/Geschaefts_und_Kommunalfinanzberichte/gpa_kfb_2017.pdf [11.09.2017].
- Hauff, Michael von (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Grevin: Eggenkamp.
- Hauff, Michael von (2014): Nachhaltige Entwicklung. Grundlagen und Umsetzung. München: De Gruyter Oldenbourg.

- Haunss, Sebastian / Hofmann, Jeanette (2015): Entstehung von Politikfeldern - Bedingungen einer Anomalie, in: der moderne Staat - dms 8 (1), S. 29-49.
- Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hinterhuber, Hans H. (1984): Strategische Unternehmensführung, 3. verb u. erw. Aufl., Berlin / New York: de Gruyter.
- Hinterhuber, Hans H. (2011): Strategisches Denken. Vision - Ziele – Strategie, 8. n. bearb. u. erw. Aufl., Berlin: Schmidt (=Strategische Unternehmensführung, Bd.1).
- Kese, Volkmar / Zimmermann, Daniel (2017): Politische Steuerung in der Verwaltungspraxis. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Köhling, Karola (2017): Das Politikfeld Sozialpolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, Text abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-94039-7> [11.09.2017], S. 101-160.
- Knill, Christoph / Tosun, Jale (2015): Einführung in die Policy-Analyse, Opladen / Toronto: Budrich (=utb 4136).
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln: KGSt (=KGSt-Bericht Nr. 5/1993).
- Loer, Kathrin / Reiter, Renate / Töller, Annette Elisabeth (2015): Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?, in: der moderne Staat – dms 8 (1), S. 7-28.
- Ludwigsburg (2006): Die elf Themenfelder des Stadtentwicklungskonzepts Ludwigsburg. Anlage 1 zur Vorlage Nr 235/06, Text abrufbar unter: https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet/get/params_E470469405/6040510/1_Anlage_Themenfelder.pdf [11.09.2017].

- Ludwigsburg (2016): Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg, Text abrufbar unter: https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet/get/params_E853152870/1110806/2016_04_01_Pr%C3%A4sentation_NSE_Homepage.pdf [11.09.2017].
- Mintzberg, Henry / Ahlstrand, Bruce W. / Lampel, Joseph (2005): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements, Heidelberg: Redline Wirtschaft.
- Pamme, Hildegard / Grunow, Dieter (2017): Das Politikfeld Umweltpolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, Text abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-94039-7> [11.09.2017], S. 161-216.
- Reichard, Christoph (2001): Strategisches Management in der Kernverwaltung, in: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias (Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos (=Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174), S. 80-91.
- Reiter, Renate / Töller, Annette Elisabeth (2014): Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden, Baden-Baden: Nomos.
- Schedler, Kuno / Siegel, John Philipp (2004): Strategisches Management in Kommunen. Ein Integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (=edition der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 116), Text abrufbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_116.pdf [03.08.2017]
- Schmidt, Manfred G. (2004): Politik, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Wörterbuch zur Politik, 2. überarb. und erw. Aufl., Stuttgart: Alfred Kröner, S. 538 f.
- Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (=Grundwissen Politik, Bd. 43), Text

abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90267-8>
[11.09.2017].

Spec, Werner / Geiger, Albert / Kurt, Martin (2010): Es geht ums Ganze:
„Chancen für Ludwigsburg“ – das Stadtentwicklungskonzept, in:
Informationen zur Raumentwicklung (4.2010), Text abrufbar unter:
https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet/get/params_E-1442302909/1066553/Artikel%20Bundesamt%20f%C3%BCr%20Bauwesen%20und%20Bauordnung.pdf [11.09.2017].

Wendel, Volker (2001): Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises
New Public Management, in: Eichhorn, Peter / Wiechers, Matthias
(Hrsg.): Strategisches Management für Kommunalverwaltungen,
Baden-Baden: Nomos (=Schriften zur öffentlichen Verwaltung und
öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174), S. 15-20.

Erklärung über das eigenständige Abfassen dieser Arbeit

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann

Stuttgart, den 14. September 2017